

1 — 121 / 2 T
350
V 11

**ELVEK ÉS MEGOLDÁSI MÓDOK A
KÖZPONTI IGAZGATÁS
KORSZERŰSÍTÉSÉHEZ
(PhD értekezés)**

**Készítette: Dr. Vadál Ildikó
Pécs, 1997**

ajánlat

PTE Egyetemi Könyvtár



P000926655

"A modern államnak nemcsak életfontosságú szolgáltatásokat kell biztosítania, hanem olyanokat is, amelyek az életet csak megkönnyítik vagy megszépítik."

(Roman Herzog)(1)

TARTALOMJEGYZÉK

I. KUTATÁSI CÉLOK..... 6

II. AZ ÁLLAMI FELADATOK - ÁTALAKULÓBAN

1. A témafelvetés indoka..... 11
2. Az állami feladatok tartalma a jogi szabályozás
tükrében..... 12
3. A központi államigazgatás feladatai..... 33
4. Főbb konklúziók..... 45

III. A KÖZIGAZGATÁS KÖZPONTI (MINISZTERIÁLIS ÉS NEM MINISZTERIÁLIS) SZERVEI 1945. ELŐTT

1. A központi igazgatás az 1848. évi III. tc. előtt..... 54
 - 1.1. Az országos főméltóságok..... 54
 - 1.2. A kormányshékek..... 55
2. A miniszteriális rendszer kialakulása és fejlődése
- az 1848. évi III. tc. és hatása..... 57
 - 2.1. A kezdetek: 1848..... 57
 - 2.2. A minisztérium belső szervezeti felépítése
és személyzete..... 60
 - 2.3. A központi igazgatásban résztvevő szervek
feladatai és hatáskörei..... 66
 - 2.4. A kormány és a minisztériumok szervezetének
változásai 1848 után - a jogszabályok tükrében 74
 - 2.5. A minisztériumok tanácsadó szervei..... 78
3. Az 1945 előtti központi (miniszteriális) szervek szer-
vezetének és működésének általánosítható vonásai - a
központi igazgatást jellemző főbb tendenciák 79

IV. A KÖZPONTI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSE 1945-TŐL NAPJAINKIG

1. A közigazgatás központi szervei 1945-től az
Alkotmány hatályba lépéséig..... 83
2. Az 1949. évi XX. tc. hatása a kormányzati struktúrára... 85
 - 2.1. A minisztertanács..... 85

2.2. A minisztériumok szerepének átalakulása.....	88
2.3. A miniszter és a minisztérium viszonya.....	90
3. A kormányzati működés és szervezet időszerű kérdései - a rendszerváltás kihívásai a központi igazgatással szemben	92
3.1. A központi igazgatást jellemző változások főbb tendenciái	92
3.2. A központi igazgatást jellemző átalakulás a jogi szabályozás tükrében	95
3.3. A minisztériumi szervezet és koordináció problémái.....	98

V. AZ ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ SZERVEK FEJLŐDÉSE ÉS JELLEGZETESSÉGEI 1945-TŐL A RENDSZERVÁLTÁSIG..... 101

1. Előzmények és célkitűzések.....	102
2. Tanulságok néhány fejlett polgári demokrácia reformkísérleteiből	103
2.1. Megoldandó problémák.....	103
2.2. Javaslatok.....	105
3. Az országos hatáskörű szervek kialakulása és "fejlődésük" Magyarországon	108
3.1. A főbb tendenciák 1945 és 1950 között.....	108
3.2. Az országos hatáskörű szervek jellemző vonásai az 1950-es években	109
3.3. Az országos hatáskörű szervek helyzetét rendező szabályozás főbb állomásai a 80-as évekig (1967, 1968, 1979.)	110
3.4. Az 1980-as évek. Kísérlet a rendezésre.....	114

VI. A KÖZPONTI IGAZGATÁS KORSZERŰSÍTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI (CÉLOK - IGÉNYEK - JAVASLATOK)

1. A miniszteriális igazgatás korszerűsítésének útjai, lehetőségei	119
1.1. Előzmények. A mai helyzetről - röviden	119
1.2. Néhány reformkísérlet a központi	

(miniszteriális) igazgatás racionalizálására a fejlett polgári demokráciákban	125
1.3. A központi (miniszteriális) igazgatás - de lege lata és de lege ferenda	136
2. Az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése.....	147
2.1. Megoldási kísérletek - néhány korszerűsítési elképzelés a közjogi szakirodalomból	147
2.2. A központi szabályozás válasza a felvetett problémákra - az 1040/1992. (VII. 29.)-i Kormányhatározat	151
2.3. További teendők (Célok és igények - javaslatok - indokok)	157
2.3.1. Célok és igények.....	157
2.3.2. A tisztázásra váró kérdések (Javaslataink és indokaink)	159

VII. AZ INDIREKT KÖZIGAZGATÁSI SZERVEKRŐL DE LEGE LATA ÉS DE LEGE FERENDA

1. Az indirekt közigazgatási szervek megjelenése Európában - Lehetséges fejlődési irány?	165
2. Nemzetközi kitekintés.....	171
2.1. Rendeltetésükről - általában.....	171
2.2. A közvetett közigazgatási szervek főbb jellemzői a fejlett polgári demokráciák néhány országában	175
2.2.1. Svédország	175
2.2.2. Anglia	178
2.2.3. USA.....	181
2.2.4. Hollandia.....	182
2.2.5. Olaszország.....	183
2.2.6. Finnország.....	186
3. Főbb konklúziók - tanulságok de lege ferenda.....	189

VIII. FIGYELEM!	201
------------------------------	-----

Jegyzetek	206
------------------------	-----

Felhasznált irodalom	255
-----------------------------------	-----

I. KUTATÁSI CÉLOK

A közigazgatásban a korszerűsítési törekvések a világon mindenütt szinte állandóan napirenden szerepelnek. Ehhez Magyarországon a rendszerváltás további impulzusokat is adott. A közigazgatás környezete átalakult, megváltoztak a vele szemben támasztott követelmények, de az állampolgárok igényei is.

Addig azonban, amíg az elmúlt évtizedek során a helyi igazgatás gyakorlatilag permanens korszerűsítés tárgya volt, az államigazgatás központi szervezetrendszerére mintha kevesebb figyelem irányult volna; holott az államigazgatás hagyományosan hierarchikus felépítése következtében az állam igazgatási rendszerét nagyban meghatározza a központi államigazgatási szervek jogosítványainak terjedelme és feladataik nagysága. A központi igazgatás szervezete, működési elvei és eszközrendszere évtizedek óta változatlan - a miniszteriális struktúra gyakorlatilag mintegy 200 éve őrzi hadállását. Felvetődik tehát a kérdés: **vajon alkalmas-e egy megváltozott arculatú közigazgatás új típusú feladatainak ellátására a már évtizedek óta "mozdulatlan" központi igazgatási rendszer, vagy az államigazgatás e terrénumát sem kerülheti el immár a korszerűsítés?**

Témaválasztásunk indoka tehát: az a **gyanú, hogy a központi igazgatás hagyományos szervezetrendszere (is) korszerűsítésre szorul.**

Ahhoz, hogy állításunk helytállóságáról meggyőződhesünk és javaslatainkat megfogalmazhassunk, nem mellőzhető a központi (miniszteriális és nem miniszteriális) igazgatás hazai gyakorlatának és jellemzőinek vizsgálata.

A történelmi áttekintés során a központi igazgatás általunk jellegzetesnek ítélt jegyeit iparkodtunk kiemelni. Javaslataink megfogalmazásához ugyanis elkerülhetetlen annak tisztázása, hogy mihez képest, milyen átörökölt szervezeti és működési rendhez képest kívánunk tovább lépni.

A "gyökerek" vizsgálatát két további ok miatt is mellőzhetetlennek ítéltük:

- Egyetlen közigazgatási rendszer és reform sem szakíthat gyökeresen a **hagyományokkal**, a régi szervezeti modellekkel.
- **A ma is hasznosítható tendenciákat**, előremutató megoldásokat (amelyek esetleg időközben méltatlanul feledésbe merültek) is érdemes szem előtt tartani.

A hazai gyakorlat feltérképezése mellett **a fejlett polgári demokráciák központi igazgatási szervezetrendszerét, főként az ottani korszerűsítési elképzeléseket is számba vettük**. A Nyugat-Európai közigazgatási reformok állandó tükörként szolgáltak a hazai fejlődés vizsgálatánál. **A nemzetközi kitekintés célja** persze nem az volt, hogy közigazgatási struktúrákat másoljunk le. Sokkal inkább **megoldási módokat, technikákat, előremutató tendenciákat** próbáltunk keresni; s természetesen figyelemmel voltunk az előforduló hibákra és igyekeztünk kiemelni negatív tapasztalatokat is.

A központi államigazgatási szervezetrendszer vizsgálatát nem szűkítettük le a minisztériális szintre, hanem azt a vele szorosan összefüggő ún. **országos hatáskörű szervekre** is kiterjesztettük. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a két szervtípus **korszerűsítése egymástól függetlenül, egymás nélkül nem képzelhető el**. Ezért a központi államigazgatás nem minisztériális szintjét is a minisztériumokkal azonos rendszerben (történeti rész - jelenlegi helyzet - nemzetközi tendenciák) vizsgáltuk és ehhez képest igyekeztünk javaslatainkat megfogalmazni.

Külön kutatás tárgya lehetne a minisztériumok (és az országos főhatóságok) belső szervezeti felépítésének vizsgálata és az ezzel kapcsolatos korszerűsítési javaslatok felrakása. Mivel e munka terjedelme nem alkalmas a külső szervezeti rendszer, munkamódszerek és a jogi szabályozás vizsgálata mellett a belső szervezeti rend feltérképezésére is, ezért ez utóbbit csak ott és annyiban érintettük, amennyiben az államigazgatás szervezeti rendszerére vonatkozó javaslataink megfogalmazása céljából

elkerülhetetlennek bizonyult. Ezt lehetővé tette számunkra az a körülmény is, hogy számos kitűnő tanulmány⁽²⁾ látott napvilágot, amelyek a minisztériumok belső szervezetének korszerűsítésére irányítják a figyelmet és a témát alaposan körüljárva fogalmaznak meg javaslatokat.

A II. Világháborút követően **Nyugat-Európában új típusú szervezetek** jelentek meg, amelyek a központi államigazgatási feladatok megoldásában is részt kérnek és kapnak. Munkájuk, működési elveik radikális szakítást jelent a hagyományos, beavatkozó formáktól és módszerektől. **A kutatás célja ezeknek az új formáknak a tematikus számbavétele (is), különös figyelemmel arra, hogy felderíthető legyen: melyek közülük a nálunk is hasznosíthatónak tűnő szervezeti formák és módszerek.** Feltárandó továbbá az is, milyen problémák merültek fel e szervek alkalmazása során, amelyekre nekünk is érdemes odafigyelni azért, hogy azokat elkerülhessük.

Ennek megfelelően **mondanivalónkat az alábbi résztémakörök kapcsán vázoljuk fel:**

1. Az állami feladatok
2. A közigazgatás központi (miniszteriális és nem miniszteriális) szervei 1945. előtt
3. A központi igazgatás fejlődése 1945-től napjainkig.
4. Az országos hatáskörű szervek fejlődése és jellegzetességei 1945-től a rendszerváltásig.
5. A központi igazgatás korszerűsítésének lehetséges útjai:
 - a miniszteriális igazgatás korszerűsítésének lehetőségei;
 - az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése;
 - az indirekt közigazgatási szervek alkalmazásának lehetősége.

Az értekezés elkészítésével választ remélünk tehát a következő kérdésekre:

- A magyar központi igazgatás jelenlegi szervezetrendszere mennyiben felel meg a közigazgatással szemben

támasztott kihívásoknak és milyen tekintetben szorul változtatásra?

- Megfelel-e a valóságnak az az állítás, hogy hazánkban a központi igazgatás a hagyományos miniszteriális struktúrában gondolkodik és kevésbé van szerepük az új típusú közigazgatási szerveknek és megoldási módoknak?
- Miképpen lehetne racionalizálni a hagyományos államigazgatási szervezetrendszert, azaz: a miniszteriális struktúrát és az országos hatáskörű szervek rendszerét?
- A központi igazgatás mely területén van rá lehetőség, hogy a közigazgatás feladatainak ellátását más típusú szervekre bízza a jogalkotó?

A kutatás időszakában látott napvilágot **a közigazgatás reformjának - valóban komplex és minden közigazgatási szintre kiterjedő - korszerűsítési programja**. Gondolatainkat igyekeztünk e közigazgatási reformkonceptióra is ügyelve megfogalmazni, abban a reményben, hogy így mód nyílik a következtetések és javaslatok közvetlen kormányzati csatlakoztatására, s a kutatás eredményei így nemcsak elméleti fejtegetések maradhatnak. Ebbéli várakozásunkat külön felerősítette az a körülmény, hogy a kutatómunka során közvetlenül mód nyílt a Közigazgatás Korszerűsítéséért felelős kormánybiztos által összeállított programokhoz kapcsolódni. Ehhez nagyszerű keretet biztosított a Magyar Közigazgatási Intézet, amelynek munkatársaival a jelen értekezés több fejezetét is sikerült alkotó légkörű viták eredményeként tovább érlelni.

Mire vállalkozhat és mire nem a terítéken lévő munka? Felvállalhatja azt, hogy korrekt áttekintést ad a közigazgatás központi szerveit érintő hazai és külföldi tapasztalatokról és eredményekről, mindezeket ütközteti a ma (tétéles jogban is) megfogalmazott igényekkel, s ennek eredményeként konkrét - de lege ferenda - javaslatokat fogalmaz meg. Összességében tehát az alapkutatás mellett az alkalmazott kutatással szemben támasztható igényeket is iparkodik kielégíteni, s ezutóbbi eredményeit a közvetlen hasznosíthatóság állapotába hozni.

Nem vállalkozhat azonban arra, hogy a központi szervek körül, váltakozó intenzitással 50 éve folyó vitákat lezárja. A szerző sincs a bölcsék kövének birtokában, ahogyan azt a témakör eddigi több tucatnyi kutatója sem birtokolhatta. Az értekezés tehát nem lezárása, mindössze a sok évtizedes polémiák összefoglalása, rendszerezése és alkotónak remélt kezelése. Persze a munka nagy számú indítványokat, javaslatokat is tesz, amelyek (talán) új perspektívákat, dimenziókat is megnyithatnak a tárgykör kutatásában. Ha ezt a célkitűzését eléri, a beléfectetett munka már nem volt hiábavaló.

Az értekezés elkészítéséhez jelentős segítséget és szakmai tanácsokat kaptam a Pécsi Jogi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének munkatársaitól. Külön szeretnék köszönetet mondani témavezetömnek, Dr. Kiss Lászlónak, aki öt éven át gondozta és folyamatosan figyelemmel kísérte a kutató munkát és igen nagy gonddal és alaposággal irányította és segítette munkámat. Lelkiismeretes és mással nem pótolható munkájának köszönhetem, hogy jelen értekezés elkészülhetett.

II. AZ ÁLLAMI FELADATOK - ÁTALAKULÓBAN

1. A téma-felvetés indoka

Az államnak és szerepének megítélése a nyugat-európai szakirodalomban is ambivalens. Az államot már sokszor "varázstalanították"(1), "ironizálták"(2) és "elbúcsúztatták"(3), máskor annak "visszatéréséről",⁽⁴⁾ "megmentéséről"⁽⁵⁾ születtek tanulmányok.

Mi a helyzet valójában? **Milyen szerepet játszik ma az állam?** Nő vagy csökken a szerepe a társadalmi élet különböző szféráiban? Nélkülözhetetlen-e az állam részvétele a közfeladatok megoldásában vagy maradéktalanul privatizálhatók a feladatai? Jelenlegi szervezetrendszere alkalmas-e feladatainak eredményes ellátására? Egyáltalán: hogyan alakul a jövőben az állam szerepe? Prognosztizálhatók-e az állami feladatok?

Ilyen és ehhez hasonló dilemmák nap mint nap felmerülnek. Nemcsak a közigazgatástudomány berkeiben, de a közigazgatási gyakorlat számára is megkerülhetetlenek ma már ezek a kérdések.

A permanensen jelentkező **közigazgatási reformok során is a feladatok meghatározása kell, hogy a kiindulási alapot képezze;** hiszen csak a feladatokból kiindulva, azokhoz képest lehet a szervezetrendszert kialakítani, illetve korszerűsíteni. **Mégis: úgy tűnik, mintha az alapkövetétele napjainkban is hiányozna.** Jóllehet abban mindenki egyetért, hogy nélkülözhetetlen az állam jelenkori feladatainak a feltérképezése, mégis ezidáig a legtöbb kutató arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy ez - főként a feladatok mennyisége és rendkívül gyors átalakulása miatt - szinte lehetetlen vállalkozás.

A nehézségek ellenére mégis **meg kell kísérelnünk azonban legalább a sarokpontoknak a rögzítését.** A közigazgatási szervezet felülvizsgálatának és korszerűsítésének a célja a közigazgatási feladatok jobb ellátásának a biztosítása. Ehhez viszont - magától értetődően - **a feladatok előzetes**

feltérképezésére és minőségi felülvizsgálatára is elengedhetetlenül szükség van.

A **jelenlegi feladat-csoportok rögzítése** azért is fontos, hogy tudjuk, mi jelenti (jelentheti) a kiindulási alapot. A minőségi felülvizsgálatnak azonban **prognózist is adnia kell**. Az állam feladatai ugyanis olyan gyors ütemben változnak, hogy a szervezeti rendszert a legnagyobb igyekezet ellenére sem lehet (de nem is szabad) nap mint nap a változó feladatokhoz hozzáigazítani. Ezért olyan szervezeti formák kialakítására van (lenne) szükség, amelyek az állam nagy bizonyossággal előrelátható, jövőbeni feladatainak a felvállalására is alkalmasak.

Mindezekhez **tekintsük át** - hozzávetőleges kronológiai sorrendben - az eddig ismertté vált **fontosabb feladat-meghatározásokat**.

2. Az állami feladatok tartalma a jogi szakirodalom tükrében

1. Először - mértékadó forrásokra támaszkodva - a külföldi (főképpen német) szakirodalom tételeit gyűjtjük össze, s ezek fontosabb sarokpontjainak megragadására teszünk kísérletet. A német szakirodalom favorizálásában a kétségtelenül kimutatható közös gyökerek játszottak szerepet.

A sorban elsőként **Forsthoff** sokat idézett megállapítása említendő, amely szerint "a közigazgatást nem lehet definiálni, csak leírni."⁽⁶⁾ Azaz azt a feladatai által lehet csak meghatározni. A közigazgatás feladata pedig - Forsthoff szerint - nem más, mint **"alakítóan, stabilizálóan és kiegyenlítően hatni."**⁽⁷⁾ Eszerint gondoskodni kell az állampolgárok biztonságáról és a közrendről; az állampolgári egyenlőséget a társadalmi élet természetes különbözőségei ellenére is biztosítani kell; a rendészeti tevékenység mellett azonban jóléti szolgáltatásokat is kell nyújtani.

Thomas Ellwein⁽⁸⁾ a közigazgatási feladatok meghatározásához három "segédeszköz" igénybevételét javasolja: a közszolgálatban foglalkoztatottak statisztikáját, a költségvetés tevékenység-területek szerinti tagolását és a közigazgatási

szervezet rendszerét. Mindezek együttes áttekintése segíthet - szerinte - a közfeladatok meghatározásában. **Ellwein** arra a végkövetkeztetésre jut, hogy nincs mindenkor érvényes, általános feladat-katalógus, de a közfeladatok feltérképezésének szükségessége vitathatatlan. Ennek érdekében a feladatokat három nagy csoportra osztja:

- a politika azon feladatai, amelyek közvetlenül **a polgárokkal** és ezáltal **a társadalom rendezésével** kapcsolatosak,
- a politika azon feladatai, amelyek **a gazdasággal és gazdasági renddel** kapcsolatosak,
- a politika azon feladatai, amelyek **a közfeladatok ellátásához szükséges** teret és eszközrendszert biztosítják.

Wolff⁽⁹⁾ meghatározása alapján a közigazgatás a társadalom szociális rendjének őrzője és alakító továbbfejlesztője. Az ebből adódó **beavatkozó és szolgáltató feladatokat** tehát egyaránt köteles ellátni.

Heinrich Siedentopf⁽¹⁰⁾ az állami feladatokat tevékenységtartalom és a feladatok címzettjei szerint is csoportosítja. **A tevékenység tartalma szerint** megkülönböztet: rendező-, szolgáltató-, adóügyi- és szükségletkielégítő igazgatást. **A feladatok címzettjei alapján** pedig szekunder és primer feladatokat határol el egymástól.

R. Jochimsen⁽¹¹⁾ a csoportosítás alapján azt tekinti, hogy a feladat ellátása **a külső viszonyokban milyen változást eredményez:** eszerint rendező-, szolgáltató-, újraelosztó- és fejlődést segítő funkciókat különböztet meg.

Bernd Becker⁽¹²⁾ **a feladat-ellátás fázisa szerint** tervező, végrehajtó-, finanszírozó- és ellenőrzési feladatokat különít el.

Az állami feladatok végrehajtására **rendelkezésre álló szervezeteket** és a szervezeteken belüli munkamegosztást veszi alapul a közfeladatok meghatározásához **Laux**.⁽¹³⁾

G. Brinkmann a feladatokat ellátó **köztisztviselők személyi állományából** indul ki és az egyes területeken foglalkoztatottakat veszi számba. A költségvetés tervezhetősége érdekében egy ún. "funkcióterv" elkészítését javasolja, amelyben a közigazgatási feladatokat tíz fő csoportba sorolja.⁽¹⁴⁾

Ellwein és Zoll⁽¹⁵⁾ a közigazgatási feladatok változását a **szociális környezet átalakulásából** vezetik le. Vizsgálják a népességszám, a népsűrűség, a népesség-szerkezet és a közigazgatási feladatok közötti összefüggéseket.

Frido Wagener⁽¹⁶⁾ az államigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó kutatási programot vizsgálva megállapítja, hogy ahhoz, hogy a közfeladatok ellátásához javaslatokat, fejlesztési programokat dolgozzunk ki, először is rögzíteni és rendszerezni kell a jelenlegi és az előre látható állami feladatokat, mégpedig **külön - közigazgatási szintenként - szükséges e kategorizálást elvégezni.**

2. A jogirodalomban sokaknál megjelenik **az alkotmány és az állami célok, valamint az állami feladatok** viszonyának vizsgálata: közelebbről az, hogy az adott állami feladat végrehajtásával milyen állami célt kívánnak szolgálni. Az erre az aspektusra megkülönböztetett figyelmet szentelő nézeteket tehát érdemes lesz külön is kigyűjteni.

Hans Peter Bull⁽¹⁷⁾ az Alkotmányt vizsgálva megállapítja, hogy az alaptörvény nem tartalmazza az állami feladatok zárt katalógusát. A konkrét állami feladatokat sem az állam definíciójából, sem pedig az államiság fogalmából nem lehet levezetni, azok sokkal inkább politikai döntések eredményei.

W. Thime⁽¹⁸⁾ is arra hívja fel a figyelmet, hogy hibás következtetésre jutunk, ha az államigazgatás feladatait pusztán az alkotmányból kívánjuk levezetni. Bár az állami feladatok

növekedését részben az Alkotmányból is nyomon követhetjük⁽¹⁹⁾ - mondja -, de az alaptörvény lehetőséget biztosít új feladatok megállapítására is.

Josef Isensee⁽²⁰⁾ az Alkotmányt és az állami feladatokat vizsgálva szintén arra a következtetésre jut, hogy az alaptörvényben az állami feladat-ellátás számos aspektusa szerepel, de ez mégsem az összkép. Az Alkotmány mellett a törvények is forrásai lehetnek az állami feladatoknak (a költségvetési törvény pl. a pénzkihatású állami feladatokat szervezetileg és funkcionálisan is tagolja).

Felhívja a figyelmet az állami célok és az állami feladatok megkülönböztetésének a fontosságára; szerinte a konkrét állami feladatok az absztrakt állami célok megvalósítását szolgálják.

Az állami célok rögzítésére gyakran sor kerül az alkotmányok preambulumban, de az is előfordul, hogy az alaptörvény szövegéből olvashatók csak ki az állam által elérni kívánt célok.

Karl Peter Sommermann⁽²¹⁾ vette górcső alá az európai alkotmányokat abból a szempontból, hogy azok milyen állami célokat rögzítenek. Öt ún. alap-állami célt konstataált, amelyben konszenzus mutatkozik: jogállami alapelv, szociális állami alapelv, kultúrállami alapelv, a békére törekvés (békebiztosítás) alapelve, a "környezet-barát állam elve". **Sommermann** is kiemeli, hogy ezek az állami célok az államot kötelezik, anélkül azonban, hogy egyidejűleg a polgároknak alanyi jogokat is biztosítanak, ugyanis az állami célokat és az alapjogokat (amelyek alanyi jogi tartalmúak) meg kell különböztetni egymástól.

Detler Merten⁽²²⁾ az állami célok alkotmányi rögzítésének "trójai veszélyeire" hívja fel a figyelmet: az alaptörvény által nevesített állami célok növekedésével nő a veszélye a "kirekesztett" és "szentesített" állami célok közötti diszkriminációnak. Az állami célok között konfliktusok is keletkezhetnek (pl. környezetvédelem és teljes foglalkoztatottság, stb.), és egyes állami célok alkotmányi elismerése nem könnyíti

meg az állami célok összehangolását. ("Ha az alkotmány csak politikai kívánságlista lesz, akkor a cél-zűrzavarban az alaptörvény egy horoszkóp megbízhatóságával funkcionál" - írja.)

Az Alkotmány és az állami feladatok kapcsolatát kutatva **Christoph Gusy**⁽²³⁾ is arra a következtetésre jut, hogy jóllehet az állami feladatok katalógusát az alaptörvényből nem lehet összeállítani, de a feladatokat az Alkotmányhoz való viszonyuk alapján mégis három fő csoportba oszthatjuk:

- **"szükségszerű" állami feladatok:** azok a feladatok, amelyeket az államnak az Alkotmány alapján meg kell oldania;
- **"tiltott" állami feladatok:** amelyeket az államnak az alaptörvény értelmében semmiképpen sem szabad ellátnia (pl. a vélemények cenzúrázása);
- **"megengedett" állami feladatok:** amelyeket az állam az Alkotmány alapján elláthat, de felvállalásuk nem kötelező.

A jogirodalomban a közfeladatok célok szerinti rendszerezése feltehetően azért olyan gyakori, mert az állami tevékenységek általában meghatározott célokra visszavezethetők. Az adminisztratív tevékenység a politika által rögzített célok megvalósítását szolgálja.

A gyakorlatban azonban az ilyen fajta rendszerezés több okból is nehézségekbe ütközik: egyrészt, a normatív célok konkretizálása problematikus lehet. Másrészt nem mindig lehet egyértelműen egy feladatot meghatározott célhoz rendelni; a feladatok megvalósítása gyakran a célok sokaságát szolgálja.

3. Hauspeter Kriesi⁽²⁴⁾ a modern politikai-adminisztratív szisztémát **"szociális intervenciós államnak"** nevezi, jelezve ezzel, hogy a modern államra nemcsak a szociális gondoskodás és a szolgáltatások nyújtása jellemző, hanem annak feladatai az intervenciós lehetőségei révén is növekednek. Kriesi a következő fő feladat-területeket sorolja fel:



- a gazdasági működés átfogó irányítása.
- a népesség szociális helyzetének javítása,
- befektetési lehetőségek kialakítása és javítása a tőke számára,
- tudományos-technikai kutatás támogatása,
- struktúra-politika révén a veszélyeztetett ágazatok biztosítása,
- a termelési eljárások hátrányos következményeinek átváltoztatása,
- azon javak előállításának felvállalása, amelyeket a magángazdaság nem vagy nem megfelelő színvonalon lát el.

Roman Herzog az állami tevékenység határait vizsgálva megállapítja, hogy az állami feladatok leírása mindig csak konkrét államok vonatkozásában lehetséges.⁽²⁵⁾ A pontos meghatározás azonban nélkülözhetetlen, mert látszólag egyértelmű és magától értetődő feladatok tartalma is jelentősen átalakult. Például: a külső biztonság garantálása, mint klasszikus állami feladat tartalma a nomád népektől az egységes állam megteremtésén keresztül, máig, jelentősen átalakult. Ugyanígy nem lehet évezredek óta egységes állami feladatként kezelni a jogalkalmazó tevékenység különböző formáit sem.

Herzog a Nyugat-Európai államok tevékenységét áttekintve megállapítja, hogy **a magán- és a társadalmi életnek szinte semmilyen területe nincs, amelyben a modern állam ne részesedne.** Ez csak látszólag van ellentmondásban azzal, hogy az állam a polgárok szabadságát és a társadalmi életterek kibontakozását köteles biztosítani. "A rejtvény megoldása, hogy az állam csak részesedik a feladatok megoldásában, de nem az állam mondja ki a döntő szót."

Peter J. Tettinger⁽²⁶⁾ a közigazgatás feladatát a jóléti állam céljainak megvalósításában és konkretizálásában jelöli meg. Ebben kiemelkedő szerepet tulajdonít a törvények és a kormánydöntések adminisztratív végrehajtásának. Tipikus tevékenység-területként jelöli meg: a rendező-, az adóügyi-, a tervező- és irányító-, a szolgáltató- és gondoskodó-, valamint a gazdasági igazgatást.

Maximilian Wallerath a modern közigazgatást Janusz-arcúként jellemzi: "egyrészt uralom a mindennapok felett, másrészt szolgáltató üzem a polgárok számára."⁽²⁷⁾ Feladatainak meghatározásánál ezt a kettős szerepet is figyelembe kell venni. Wallerath **az állami feladatokat négy fő csoportba sorolja:**

a/ elsődleges feladatok

b/ politikai feladatok

c/ folyamatosan ellátandó (rutin) feladatok

d/ más területekhez kapcsolódó feladatok (kiszolgáló jellegű feladatok)

a/ **Az elsődleges feladatok** közé a következőket sorolja:

aa/ **A külső és belső biztonság** garantálása: a külpolitika mellett a klasszikus imperatív közigazgatási cselekedetek, a parancsok, tilalmak, engedélyek és igazolványok kiadása által kísért rendészeti igazgatás. Itt a szervezeti modellt elsősorban a bürokratikusabb szervezetek jelentik.

ab/ Wallerath az elsődleges feladatok közé sorolja még - a szociális állami felelősségből adódóan - az egyénekkal és a társadalmi közösséggel szembeni állami felelősséget is. Főképpen **az individuális szükségletek** anyagi támogatások és szolgáltatások révén való kielégítését említi itt meg. (Pl. szociális gondoskodás, biztosítások, szociális segélyek, orvosi ellátás), **szerinte** az állami feladatok növekedésének hátterében **a kollektív szükségletek** garantálásának a kötelezettsége áll (pl. infrastruktúra kiépítése a közlekedési ágazatokban; a képzési- és szociális területeken; a vezetékes szolgáltatások területén; a veszély- és krízis-elhárítás területén.)

ac/ **A jóléti szolgáltatásokról** való gondoskodás is az elsődleges állami feladatok része.

b/ Az állami feladatok második fő csoportját Wallerathnál **a politikai feladatok** képezik: ezek a politikai akaratképzés és az adminisztratív végrehajtás közötti összekötő szerepet töltik be, a

közigazgatás demokratikus legitimációját és politikai felelősségét juttatják kifejezésre. Ide tartozik a különböző politikai szintek informálása a döntések előkészítéséről, a politikai relevanciákról, a politikai döntések kontrolljáról. A megfelelő információs kapcsolat jelentősége napjainkban nő. A politika céljaival nem azonosuló közigazgatás esetén ugyanis fennállhat a "bürokratikus szabotázs" veszélye.

c/ **A folyamatosan ellátandó feladatok** szolgálják a közigazgatási szervezet funkció- és szolgáltatáskészségét (pl. szervezési feladatok, személyi rekrutáció, eszközbeszerzés, stb.)

d/ **A más tevékenységekhez kapcsolódó feladatok** közé Wallerath azokat sorolja, amelyek a fenti hármat alátámasztják. (Pl. szöveg- és adatfeldolgozás, aktavezetés, statisztika, posta- és telefonszolgálat). Ezek belső szabályokban rögzítettek, s az optimális feladatellátást szolgálják.

Hans-Detlef Horn⁽²⁸⁾ az állam megváltozott szerepének tükrében vizsgálja az állami feladatokat. Meglátása szerint **a liberális jogállam** - amely a szabad individuumok önkormányzó erejére bízta a jóléti közösség megteremtését, a saját felelősségét pedig a szabadságjogok védelmére korlátozta - feladatai jelentősen átalakultak. **A szociális jogállamban** az állam és a társadalom viszonya gyökeresen megváltozott. Az "uralt életterület" "szociális életterületté" alakult, ahol az állam tervező, irányító, szolgáltató, kiegyenlítő szerepet tölt be. A szociális és a szolgáltató igazgatás került előtérbe, "az egyéni és a társadalmi szabadság növekvő függésbe került az államtól; az alkotmányjogilag biztosított természetes szabadság egyre inkább az állam által konstituált és garantált szabadság. Ezzel az állam és a társadalom szembeállítása egyre inkább fikció lesz."⁽²⁹⁾

Horn az állami feladatok meghatározásánál gyakran citált **szubszidiaritás-elvet** is görcső alá veszi. Ez az elv, XI. Pius Pápa óta tartozik a jogi kultúrához (1931). Az állammal szembeni "funkciózárként" szolgált az egyéni és társadalmi szabadságterek biztosítása érdekében. Eszerint az államnak csak akkor szabad cselekednie, ha az egyéni és a társadalmi tevékenység nem

elegendő a kitűzött célok eléréséhez. Ez egyrészt arra kötelezi az államot, hogy a társadalom szabadság-szféráját tartsa tiszteletben, **másrészt viszont a felelősség alól is mentesíti** azt ezeken a területeken. Így a szubszidiaritás-elv merev alkalmazása ellentmondásokhoz vezethet. Erre figyelemmel **Hans-Detlef Horn egy megfordított szubszidiaritás-elv alkalmazásának a lehetőségét** veti fel. Erre figyelemmel a társadalom teljesítőképességétől függetlenül rendeli **az államhoz a feladatokat és ezzel persze a felelősséget** is az adott feladat ellátásáért.⁽³⁰⁾

A közigazgatási reformok során mégis mindmáig a szubszidiaritás elvével és tartalmával operálnak: "Olyan kevés állam, amilyen kevés csak lehetséges; és annyi állam, amennyi feltétlenül szükséges. Az állam ott jöhet számításba, ahol a feladatot a piac nem tudja sikeresen megoldani."⁽³¹⁾

Günter Gaentzsch eszmefuttatásának⁽³²⁾ az a kiinduló tézise, hogy a **közigazgatási feladatok rendszerezését különböző szempontok alapján lehet (és kell) megkísérelni**. A közigazgatási feladatok - szerinte - nem egy meghatározott rendszerből fejlődtek ki, hanem politikai eljárások során társadalmi, gazdasági, kulturális, földrajzi, stb. tényezők hatására alakultak ki és változnak. A közigazgatási feladatok rendszerezése során meghatározott ismertető jegyekből lehet kiindulni, de **egy rendszerezés sem tudja a közfeladatok minden ismertető jegyét, vagy akárcsak azok fő elemeit figyelembe venni**. Ezért a **feladatok bármiféle rendszerezése csupán leegyszerűsítést eredményez**; az a feladatot csak bizonyos oldaláról szemléli, s az adott szempontból lényegtelen jegyeket figyelmen kívül hagyja.

Ezt iparkodik **Gaentzsch** **korrigálni azzal, hogy a közigazgatási feladatokat több szempontból is csoportosítja:**

- a/ **Az életterületekről** tesz említést először, amelyre az állami tevékenység kiterjed. Pl. egészségügy, képzés, közlekedés, lakás, stb.⁽³³⁾

b/ **A feladat-programozás típusa** szerint "célprogramozott" és "feltétel-programozott" feladatokat különít el (ez utóbbi a beavatkozó közigazgatás területén tipikus; tilalmak, engedélyek, stb.)(34)

c/ **A politikai-adminisztratív struktúra** alapján a szövetségi, a tagállami és a községi szintet különbözteti meg. A feladatok meghatározása és végrehajtása azonban elválhat egymástól. Ennek során a három szint sokoldalú kapcsolatban állhat egymással. Elméletileg minden szint kombinálódhat minden szinttel. Gaentsch eszerint 49 variációt különböztet meg.(35)

d/ **A közigazgatási feladatokat meghatározó jogi norma alapján**(35) aszerint tesz disztinkciókat, hogy a törvényhozó, a Kormány, a helyi önkormányzatok a saját autonómia - területükön; vagy az állam szervei a hozzájuk rendelt feladatterületen határozták-e meg az adott feladatot.

Ha tehát normatív alapon teszünk kísérletet a feladatok listájának elkészítésére, akkor a törvényeket, a kormányrendeleteket, a közigazgatási előírásokat és a helyi önkormányzati rendeleteket is át kell tekintenünk. Ez azonban amellet hogy munka- és időigényes, a feladat-állományt sem tükrözi pontosan. **"Illúzió ugyanis azt gondolni, hogy az adminisztratív tevékenység teljes terjedelmében pusztán a normatív előírások pontos visszaadása lenne."**(37)

A közigazgatás több, mint a törvények végrehajtása. A feladat-meghatározásnak nem minden eleme képezi a törvényhozó penzumát. A törvényhozás - különösen azokon a területeken, ahol az adminisztratív tevékenység a polgárok szabadság- és egyenlőségterületeit vagy általános életviszonyait érinti - az alapvető döntéseket maga hozza meg. De ez a feladatoknak nem minden részletére terjed ki. Minél nehezebb a feladat absztrakt előreláthatósága és a mérlegelhető problémamegoldás, a törvényhozónak annál nagyobb teret kell biztosítania a közigazgatás számára.

A feladatok meghatározásában az azokat ellátó szervek is részesednek. A csak általánosságban meghatározott feladatok konkretizálási lehetőségének a palettája rendkívül gazdag; az a cselekvési módok megválasztásától a feladat-végrehajtás intenzitásának meghatározásáig terjedhet.

Az igazságszolgáltatásnak is szerepe van (bár sokszor alábecsült ez a szerepe) **a feladatok meghatározásában:** éspedig különösen az adminisztratív mérlegelési lehetőségek és a mozgástér leszűkítése, azaz a közigazgatási tevékenység normatív alapokra helyezésének követelményei által. Nő az igazságszolgáltatásnak ez a szerepe, ha a konkrét ügyekben hozott döntéseket a gyakorlat általános érvényűként kezeli.

A jogi kereteken kívül tehát a közigazgatási szervezettől, az ott dolgozó személyektől, az igazságszolgáltatástól és a szociális környezettől is függ a feladatok meghatározása.⁽³⁸⁾

Rainer Wahl a közigazgatási feladatok történelmi koronként való átalakulását és változását követi nyomon.⁽³⁹⁾ A középkorban a jogbiztonság fenntartásának feladatai; később a jóléti feladatok; a XIX. században a veszélyelhárítás és az adóztató állami feladatok; a XX. században a szociális állami feladatok, a tervezés, az irányítás, a gondoskodás és a prevenciók nyújtása került előtérbe.

Nem a közigazgatási feladatok csökkenéséről van azonban szó; nem az történt tehát, hogy egy új feladat váltotta fel a régit, hanem **mindig újabb és újabb feladatok rakódtak le a már meglévők mellé.** A súlypontok és az arányok alakultak át az idők folyamán, ami összességében **a közigazgatás feladatainak növekedését eredményezte.**

Christoph Reinhard az egyes feladattípusokat lépcsőzetes alakzatba rendezi:⁽⁴¹⁾ megkülönbözteti a klasszikus állami feladatokat, az állam által szavatolt feladatokat és az ún. kiegészítő állami feladatokat.

A klasszikus állami feladatok közé elsősorban a közhatalmi feladatokat sorolja (pl. külső-, belső biztonság, gazdasági rend fenntartása, igazságszolgáltatás, adószedés); más feladatok akkor tartoznak ide, ha azokat a nem-állami intézmények különböző okokból nem tudják végrehajtani.

Az **állam által szavatolt és az ún. kiegészítő állami feladatokra** egyaránt érvényesnek tartja azt az alapelvet, hogy végrehajtásukba állami szerveket csak akkor szabad bevonni, ha azokat e szervek jobban (azaz hatékonyabban és gazdaságosabban) tudják megoldani, mint más - nem állami - szervek.

G. F. Schuppert véleménye szerint a klasszikus állami feladatokról való meddő vita helyett **az állami felelősség differenciálása szükséges**. A közigazgatási felelősség típusait a következő csoportokba osztja⁽⁴¹⁾:

- végrehajtási felelősség (pl. rendészeti, adóügyi igazgatás)
- fenntartási felelősség (bankfelügyelet, biztosításfelügyelet)
- támogatási, esetleg finanszírozási felelősség (agrárszubszenciák, a kultúra támogatása)
- tanácsadási felelősség (drog-tanácsadás, Aids-segélyszolgálat)
- szervezeti felelősség (pl. a rádió és a főiskolák szervezete)
- beruházási felelősség a társadalmi krízisek esetén
- a magán-kezdemenyezések számára a megfelelő jogi keretek meghatározása.

G. F. Schuppert vizsgálja a feladat-típusok és a felelősség különböző formái közötti összefüggéseket is.⁽⁴²⁾ **A klasszikus állami feladatok** kapcsán a közigazgatási szervek ellátási-, pénzügyi- és végrehajtási felelősségét állapítja meg.

Peter-Eichhorn a közfeladatokat a politikai célokból vezeti le. Pl. a biztonságpolitikai célok a rendészeti- és alkotmányvédelmi feladatokat; az egészségpolitikai célok a gondoskodás, betegellátás, rehabilitáció, kórházfenntartás feladatait, stb. vonják maguk után.

Szinte minden generáció a saját - világnézeti, vallási, ideológiai, pártpolitikai vagy emocionális - céljainak megfelelően határozza meg a közfeladatokat. Mivel pedig a célok a kívánt jövő értelmében állandóan változnak, velük együtt a közfeladatok is átalakulnak.⁽⁴³⁾

4. Rainer Hartmann a közigazgatás jövőbeni feladatainak prognosztizálására vállalkozott.⁽⁴⁴⁾ Ő a társadalmi és a gazdasági struktúra változásából vezeti le az állam jövőbeni feladatait. Eszerint a feladatok alakulására hatással lesz a lakosság számának emelkedése, a területi különbségek növekedése; mindezek mellett nő a fogyasztási igény és emelkednek a szolgáltatásokkal szembeni követelmények, csökken a munkaidő és nő a polgárok szabadideje.

Az állam ebből adódó kötelezettségei:

- a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása (víz-, szemét-, szennyvíz-szállítás, betegellátás, képzés, kulturális intézmények fenntartása, stb.),
- a lakossági mobilitás növekedése miatt kiemelkedő jelentősége lesz a közlekedés minden formájának,
- mindezek mellett az állam fontos feladatoként jelentkezik a szabadidő és a pihenés biztosítása (sportpályák, könyvtárak, képzési intézmények fenntartása, stb.)

R. Hartmann felhívja a figyelmet arra a veszélyre, hogy a feladatok prognosztizálásának elmaradása esetén a közigazgatás tervező, irányító funkciója háttérbe szorul és csak utólag tud reagálni a feladatok változására.

Hartmannhoz hasonlóan **Klaus König⁽⁴⁵⁾** is a **közigazgatási feladatok alakulásának feltérképezését** tartja fontos feladatnak. Megkülönbözteti az ipari és a posztindusztériális társadalmat. A fejlett ipari társadalmak jellemzőjének azt tekinti, hogy itt egyre bővülő mértékben jelennek meg állami feladatokként a szociális biztonságról való gondoskodás, a piaci intervenciók, a támogatások, a tanácsadás, a képzés, a természeti és a mesterséges rizikófaktorok kompenzálása. Mindezek az állami beavatkozások

expanzióját is jelentik, melynek eredményeként kialakul a "jóléti bürokrácia".⁽⁴⁶⁾

A szakirodalom a fejlett ipari társadalommal kapcsolatban gyakran alkalmazza a következő jelzőket: "kormányozhatatlanság", "legitimációs krízis", "túlterhelt állam - rosszkedvű polgár", stb. **König** - éppen mindezekre figyelemmel - az ipari társadalom válságának megoldását a posztindusztriális társadalom kialakulásában látja.

A posztindusztriális társadalomban sem csökken azonban az állam és a közigazgatás szerepe, sőt: **a közigazgatást ott szociális környezeti feltételnek tekinti.** Szerepe és feladatai attól függnék, miként alakul a társadalom fejlődése. **König** hét hipotézist állít fel, mindkét esetben vizsgálva a közigazgatás megváltozott és megnövekedett szerepét⁽⁴⁷⁾:

- a/ **Ha a változás az ipari termelés növekedésében áll,** akkor az államnak a "régi" termelés mellett az "új" javakról is gondoskodnia kell. Az állam mindkettőnél felelős lesz a tervezés, a szervezés, a munka- és szociálpolitika, valamint az információk biztosításáért.
- b/ **Ha a térbeli mobilitás problémája kerülne előtérbe,** az állam feladatai szintén nőnek. A "régi" intézmények mellett "újak" jönnek létre és a közigazgatásnak mindkét területen fontos feladatai lesznek. A "régi" intézményeknél a fejlesztés és fenntartás, esetleg a megszüntetés; az "új" intézményeknél pedig az új infrastruktúra kiépítése. Ez a közlekedési ágazatoktól a kommunikációs háló kiépítéséig és fenntartásáig számos feladatot ró az államra.
- c/ **Ha a társadalom fejlődése a "szabadidő-társadalom" irányában mozdul el,** akkor nemcsak egy új gazdasági termelési rend kiépítése lesz a feladat, hanem a szabadidő alakítása is a közigazgatás új területeként jelentkezik, majd (idegenforgalom, sport, szabadidő ágazatok,

ifjúság-politika, uszodák, szórakozóhelyek infrastruktúrájának kiépítése, stb.).

d/ **Ha a társadalom fejlődése a "rizikó-társadalom" irányába mutat,** akkor a polgároknak az előforduló katasztrófákkal szembeni védelme lesz az egyik legfontosabb állami feladat. Ide tartoznak pl. a gondoskodás és a biztosítások különböző formái, a katasztrófa-tervek készítése, az állami információs rendszer kiépítése, a rendészeti-, katasztrófa- és mentőszolgálatok fenntartása, stb.

e/ **Ha a posztindusztriális társadalom a tudományos-technikai foglalkozások új minőségét igényli,** akkor a közigazgatás kiemelkedő feladataként jelentkezik az egyetemek és főiskolák kiépítése, a képzési szolgáltatások megszervezése (képzések a közszolgálatban is).

f/ **Ha a tudományos-technikai kutatások jelentősége nő,** akkor az államnak a tudományos kutatás és technológiai fejlődés támogatása is fontos feladata lesz. Ez az egyetemek mellett állami kutatóintézetek fenntartását és támogatását jelenti (pl. nukleáris kutatások, űrkutatások, géntechnikai kutatások, stb.); esetleg egy külön minisztérium létrehozását e feladatok irányítására és koordinálására.

g/ **Ha a posztindusztrializmus "szolgáltató társadalomként" jelenik meg:** az állam és a közigazgatás egyre több területen lesz kénytelen az anyagi javak előállítását vállalni; esetleg a már privatizált szolgáltatásokat is "visszaállamosítani", mint ahogy erre már vannak példák (pl. vízszolgáltatás). Itt a paletta rendkívül széles: a képzési ágazatoktól az egészségügyig, a közlekedési ágazatoktól a veszélyelhárításig terjed.

A posztindusztrializmus hatása a közigazgatásban az adminisztratív jóléti szolgáltatások növekedését, új szociális,

ökonómiai és technikai követelmények megjelenését eredményezi. Az ipari termelés átalakulása, a szolgáltatások változása, az új munkaformák megjelenése, a térbeli mobilitás növekedése, a kommunikációs igények és lehetőségek megváltozása mind-mind **az állammal és a közigazgatással szemben támasztanak magasabb követelményeket.**

A "szolgáltató-társadalom", "szabadidő-társadalom", "rizikó-társadalom", "információs-társadalom" kategóriák új **szociális és technikai problémák** megjelenéséhez vezetnek el és egyidejűleg **az állami terveket, támogatási programokat igénylik.**

A közigazgatási feladatok tehát nemcsak azért növekednek, mert a posztindusztrializmus szolgáltató társadalomként jellemezhető, hanem azért is, mert **a társadalmi deficiteket** a piac és a magánszféra önszabályozó mechanizmusa nem képes kezelni, hanem azt **a politikai-adminisztratív eljárások és a közigazgatás tudja csak kompenzálni.**(48)

5. Hol állunk mi a közigazgatási feladatok meghatározása, körülírása terén? A hazai kutatások- ahogy munkánk elején is jeleztük - ezidáig kevésbé terjedtek ki az állami feladatok feltérképezésére.

Magyary Zoltán(49) már 1942-ben írt monográfiájában felhívja a figyelmet az állami feladatok nagymértékű bővülésére. Ezek példálózó bemutatása után jelzi, hogy a felsorolás nem lehet teljeskörű, de egyértelmű, hogy "mindezek az új feladatok, amelyeket az állam fokozatosan vállal, nem a törvényhozás és nem az igazságszolgáltatás hatáskörének bővítését és méreteinek növekedését jelentik, hanem mind a közigazgatás területére esnek."

Magyary véleménye szerint a közigazgatás feladatai a terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek koordinátáinak segítségével írhatók le. A közigazgatás céljait kilenc csoportba sorolja(50):

- Községi szervezet, kellő teljesítőképességgel.

- Utak, közlekedés biztosítása.
- Annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája és mindenre legyen munkaerő.
- A munkaerő fenntartása. Társadalombiztosítás.
- A gazdasági élet állami irányítása: a mezőgazdasági és ipari termelés lehető fokozásával, az önellátásra való törekvés és a rendelkezésre álló nyersanyagok szem előtt tartásával.
- Táplálkozás, lakás, ruházat biztosítása.
- Közegészségügy fejlesztése.
- A közoktatás, tudomány, művészet fejlesztése.
- Rendészet.

Magyary a közigazgatás jellemző vonásait vizsgálva az elsők között emeli ki a közigazgatás feladatkörének mennyiségi és minőségi bővülését⁽⁵¹⁾:

"**A közigazgatás feladatköre a bajelhárítás negatív feladatáról a közösségi élet pozitív kifejtéséhez szükséges feladatok hosszú sorára szélesedett ki: munkaügy, közgazdaság, közlekedés, népegészség, népnevelés, kultúra stb. körére. A közigazgatás így átlépte a csak impériummal végezhető hatalmi igazgatás korlátait és olyan területekre lépett, amelyeket már nem szükségképpen, hanem célszerűségi megfontolásokból soroltak a tevékenységi körébe.** Az állam hatalmi tevékenységének köre kezdettől fogva tárgya volt a közigazgatás aktív tevékenységének, úgyhogy ezen a területen csak a népességgyarapodásnak megfelelő mennyiségi fejlődés volt lehetséges. Annak révén azonban, hogy az állam a liberális társadalom ellenállásából származó akadályokat lassankint leküzdötte, a közigazgatás számára a minőségi kiterjeszkedés majdnem korlátlan lehetőségei is megnyílottak. Minden államban más sorrendben és más ütemben, általában azonban mindenütt ugyanazon értelmében folyt le ez a fejlődés, ami semmi mással nem magyarázható, csak azonos okokkal és azonos hajtóerőkkel. Az áttörést itt is a műszaki, meg az ezzel egybekötött gazdasági és társadalmi forradalom okozta."

Az 1963-ban **Pécsett megtartott nemzetközi konferencián** az államigazgatás - tudomány feladatait vizsgálva - az állami és igazgatási feladatok alakulását is érintették a tudományos tanácskozás résztvevői. Valamennyien az államigazgatási feladatok mennyiségi növekedésére és azok minőségi átalakulására mutattak rá.⁽⁵²⁾

Szamel Lajos⁽⁵³⁾ az állami feladatokat vizsgálva rámutat, hogy az állami feladatok túlnyomó nagy többsége államigazgatási. "Ha ugyanis a feladatokat jogi szempontból tekintjük, akkor az államigazgatás mint a törvényekbe foglalt állami akarat végrehajtója kerül előtérbe. Ha pedig az állami feladatok kitűzését igazgatáselméletileg vizsgáljuk, akkor az államigazgatás lesz az a szervezetrendszer, amely a döntéseknek a társadalomban való megvalósítását elvégzi."

Szamel felhívja a figyelmet, hogy igaz, hogy az államigazgatási feladatokat az állam legfelsőbb jogalkotó szerve tűzi ki, s nem az államigazgatás fogalmazza meg őket a maga számára; a legfelsőbb jogalkotó mozgástere azonban korlátozott. Az államigazgatási feladatok meghatározásánál ugyanis a jogalkotó mellett befolyásoló tényezőként kell számolni a társadalmi-, gazdasági viszonyokkal, a politikai mechanizmus egyéb résztvevőivel, valamint magával az államigazgatási szervezetrendszerrel.

Szamel az állami feladatok osztályozása előtt a csoportosítások hiányosságaira és problémáira hívja fel a figyelmet. Egyrészt: a különféle tagozódások átnyúlnak egymásba; másrészt: akár az összes sajátos jegyek szerinti tagolás sem nyújt megbízható képet adott államigazgatás adott időszakban létező összes feladatairól. A hatályos jogszabályokból is gyakorta csak következtetni lehet az államigazgatási feladatokra.

Mindezek előrebocsátása után **Szamel** négy szempontból csoportosítja az államigazgatási feladatokat:

- a kielégítendő szükségletek,
- a joghoz való viszonyuk és eszközrendszerük,

- a feladatoknak központi illetve helyi szervek közötti megoszlása,
- a feladatok ellátása során kifejtett tevékenység kifelé ható illetve belső szervezeti jellege

alapján.

Berényi Sándor az államigazgatási feladatok rendszerezése előtt elkülöníti az állami és az államigazgatási feladatokat: "Az államigazgatási rendszer feladatai azonban - bár az állam feladatai által meghatározottak, azok megvalósítását, végrehajtását szolgálják - sokkal részletesebbek, mint az állami feladatok. Ez következik abból, hogy az állam feladatait elsődlegesen az államigazgatási szervezet valósítja meg, **nincs olyan állami feladat, amely ne lenne az államigazgatási rendszer feladata is**, az államigazgatás tevékenysége valamely sajátos formájával az állam e feladatait ne realizálná."

Berényi az államigazgatás feladatait **az állam funkcióinak rendszeréhez igazodóan veszi számba**. Ennek megfelelően a következő fő csoportokat különíti el:

- a gazdaság tervszerű irányítása és szervezése,
- a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szervezése,
- kulturális igazgatás,
- egészségügyi, szociálpolitikai igazgatás,
- közrend fenntartása,
- fegyveres erők és testületek irányítása, állambiztonság,
- külügyi igazgatás.

Berényi későbbi monográfiájában⁽⁵⁵⁾ **az állami feladatok bővülését is figyelemmel kíséri**. Elsőként a gazdaságirányítás körében jelentkező feladatokat elemzi, de jelzi, hogy az állami feladatok bővülésének folyamata nemcsak ezen a területen mutatkozott meg: "**... az állam a társadalmi tevékenység minden területére, a létszférák összességére kiterjeszti társadalomirányító tevékenységét.**"⁽⁵⁶⁾ Ezért az állami és közigazgatási feladatok katalógusának összeállítása helyett az állami funkciókat és azok közigazgatásra gyakorolt hatását vizsgálja:

a/ **A szociális funkció** körében az állami feladatok négy csoportját különbözteti meg:

- foglalkoztatás politika,
- szociális gondozás,
- szociálpolitikai motivációjú társadalmi szolgáltatások,
- egészségügyi ellátás⁽⁵⁷⁾.

b/ Az állami feladatok bővülése **az állam kulturális funkciója** területén is jelentős, pl.:

- intézményes oktatási rendszer, a tudomány támogatása,
- szervező, koordináló, finanszírozó szerep,
- a tömegkommunikációs intézményekkel kapcsolatos állami politikát közvetítő közigazgatási szervek,
- ifjúsági és sportigazgatás,
- a társadalmi esélyegyenlőség megteremtéséért folytatott politikai harc, stb.⁽⁵⁸⁾

c/ **A klasszikus állami funkciók** területén is az állami feladatok mennyiségi és minőségi változását mutatja be a Szerző:

- a fegyveres testületekkel, hadsereggel kapcsolatos közigazgatási tevékenységek és intézmények; ezek szervező, irányító, koordináló és finanszírozó tevékenységet és több közigazgatási feladatot jelentenek;
- az állam külpolitikai tevékenysége is megváltozott a világméretű függőségek, nemzetközi szövetségi rendszerek kialakulása következtében;
- az igazságszolgáltatás differenciálódása is a közigazgatási feladatok bővülését eredményezte;
- a közrend, a közbiztonság védelmével kapcsolatos állami funkció is megváltozott (bűnözés növekedése, urbanizációs, technikai fejlődés hatásai, stb.)⁽⁵⁹⁾

A hazai közigazgatástudományban **Balázs István**⁽⁶⁰⁾ vizsgálta az állami szerepkörök átalakulását és hatását a közigazgatásra és annak intézményrendszerére.

Felhívja a figyelmet, hogy az állam és a társadalom közötti kapcsolat szempontjából **megkülönböztethető többféle állami szerepkör is** (szabályozó állam; az állam társadalmat építő

szerepköre; gondviselő állam; gazdaságot szabályozó állam); amelyek azonban **semmiképpen sem jelentenek egymást kizáró szerepköröket**, a "gyakorlatban inkább arról van szó, hogy egy adott korban, egy adott államban melyik szerepkör a domináns".(61)

Balázs a polgári állam fő funkcióinak bemutatása után arra keresi a választ, hogy "milyen legyen a polgári állam szerepköre Magyarországon"?(62) Kiemeli, hogy "sem a meglévő állami szerepkörök kritikátlan megszüntetése, sem pedig decentralizációja vagy privatizációja nem oldja meg önmagában a kérdést!"

Az állam jövőbeni szerepének megformálásához ajánlott stratégiák közül - ennek megfelelően - a következők kiemelését tartjuk szükségesnek:

- az államnak a jelenleginél szűkebb társadalmi keretet átfogó, de erősebb államnak kell lennie;
- azt, hogy mely területekről vonuljon ki az állam, nem valamely képzeletbeli spekulatív lista alapján kell vizsgálni, hanem a feltételek alapján;
- az államnak nem kell azokat a feladatköröket ellátnia, amelyeket a társadalom (egyén, vállalkozók, csoportosulások) tud és akar. Ezt a szubszidiaritás-elvet azonban ráerőltetni sem lehet a társadalomra, ha a feltételek nincsenek meg;
- a privatizációt ott lehet alkalmazni, ahol az nem eredményez monopolhelyzetet és a személyi feltételek is biztosítottak;
- a fejlődő és fejletlen piac nem fog olyan szabályozó szerepet játszani, amely az állami szabályozást kiválthatná;
- az állami feladatok szervtípusok és szintek közötti mozgatása nem jelenti a hatékonyabb működést, csak ha új típusú működést is jelent a "Service Public" klasszikus fogalmának megfelelően.(63)

3. A központi államigazgatás feladatai

1. Mielőtt a bemutatott feladat-meghatározási kísérletekből bármiféle következtetések levonására vállalkoznánk, vizsgáljuk meg közelebbről az állami feladat-ellátás (sőt: sokszor feladat-meghatározás!) egyik igen fontos területét is: a központi államigazgatás szféráját! Célunk ugyanis a központi államigazgatási szervezetrendszer korszerűsítési lehetőségeinek a vizsgálata, amelyhez elkerülhetetlenül górcső alá kell helyezni az itt megjelenő feladatokat.

Minthogy e kérdés az utóbbi évek (évtizedek) során etekintetben is főképpen a német szakirodalomban került reflektorfénybe, ezért az alábbiakban elsősorban az itt elért kutatási eredmények közzétételére vállalkozunk.

2. **Jellinek** a kormányzás és a közigazgatás feladatai között differenciál: A kormányzás az állam élén álló emberek irányító tevékenysége; míg az igazgatás a kormányzás által adott irányvonalon belüli tevékenységet takarja.⁽⁶⁴⁾

A **Hesseni közigazgatási reformot előkészítő bizottság**⁽⁶⁵⁾ a minisztériumok feladatának a törvények előkészítését és az elfogadott törvények végrehajtásának rendeletek és utasítások révén való biztosítását tekinti. Kiemeli továbbá a bizottság, hogy a minisztériumok feladata a kormányzás és nem az igazgatás.

A kormányzati és a közigazgatási feladatok elválasztását javasolta a **tartományi Számvevőszék elnöke Schleswig-Holstein tartomány számára**. Ennek szervezeti konzekvenciájaként a minisztériumokban két főosztály - a törvényhozó és a közigazgatási részleg - kialakítását indítványozta. Az elsőt a "valódi miniszteriális feladatok" ellátására, a másodikat a minisztérium közigazgatási feladatainak végrehajtása céljából. Ez - véleménye szerint - a világos munkamegosztás mellett az ágazatvezetés egységességét is szolgálná.⁽⁶⁶⁾

A bajor államszervezet egyszerűsítésének vizsgálatával megbízott munkacsoport a két fő funkciót együtt kezeli: A minisztériumok egy-egy ágazat területén az állam legfelsőbb irányító és végrehajtó szervei. Ezért "egyesítik" a legfelsőbb közigazgatási szervek feladatait és a kormányzati funkciókat.⁽⁶⁷⁾

Ekkehard Geib a minisztériumi és a közigazgatási feladatok elválasztásának szükségességét emeli ki⁽⁶⁸⁾. Véleménye szerint erre nagyon jó alapot szolgáltat a többszintű közigazgatási szervezetrendszer, amely a gyakorlatban is lehetővé teszi a kormányzati funkciók és a "valódi közigazgatási feladatok" megosztását.

Rheinland-Pfalz tartomány közigazgatási rendszerének korszerűsítése során is fontosnak tartották a minisztériumok és a közigazgatási szervek feladatainak az elválasztását: A minisztériumok feladata eszerint elsősorban a törvénytervezetek kidolgozása, a rendeletek alkotása és a közigazgatás legfelsőbb szintű felügyelete. A törvények végrehajtásába a központi szerveknek csak általános irányvonalak meghatározásával, szervezeti és igazgatási előírásokat tartalmazó rendeletek kiadásával szabad beavatkozniuk. A konkrét végrehajtás a közép- és alsó szintű közigazgatási szerveknek a feladata.⁽⁶⁹⁾

Niedersachsen tartomány közigazgatási reformja során is kiemelkedő feladatnak tekintették a kormányzati és a közigazgatási tevékenység világos elhatárolását, valamint a minisztériumok "tényleges kormányzati feladatok" ellátására való korlátozását.⁽⁷⁰⁾ A bizottság 1968. évi jelentésében⁽⁷¹⁾ a minisztériumok, - mint legfelsőbb közigazgatási szervek - feladatának az általános irányvonalak meghatározását, a koordinációt, az ellenőrzés és a felügyelet ellátását, valamint a régiók feletti kiegyenlítő funkciót tartja. A konkrét, egyedi közigazgatási döntések, a "közigazgatási munka" az alárendelt szervek feladata marad. A bizottság a végrehajtó közigazgatás fogalmát két komponensből alkotta meg: az egyedi esetekben hozott döntésekből és a körzeti jelentőségű ügyekből.

Friedrich Fonk is a kormányzati tevékenységet tekinti a minisztériumok alapfunkciójának: "a minisztériumok kormányozzanak, azaz közigazgatáspolitikai alapdöntéseket hozzanak és a legfelsőbb irányító tevékenységet gyakorolják. A központi szervek az ágazat területén célokat határozzanak meg a közigazgatás számára, általános jogi előírások kiadásával irányítsák a közigazgatási tevékenységet, gondoskodjanak a központi felügyelet ellátásáról, de konkrét, egyedi ügyekben döntést ne hozzanak.(72)

A hesseni közigazgatási reform során a kormányfő hivatalának feladatai kapcsán érintették a kormányzati feladatokat.(73) A kormányfő hivatalának a feladata eszerint az alsóbb szintű közigazgatási szervek feladat-végrehajtásának a támogatása, a koordináció és a felügyelet biztosítása; annak érdekében, hogy a Kormánynak "a vezető funkciók ellátására maradjon ideje."

A Schleswig-Holstein tartomány közigazgatási szervezetrendszerének tagolásával foglalkozó bizottság(74) behatóan vizsgálta, hogy a minisztériumoktól milyen feladatokat lehetne dekoncentrálni és decentralizálni. A munkacsoport jelentése a "tényleges miniszteriális" feladatok fogalmára vezeti vissza a problémát, de további olyan kritériumokat nem határoz meg, amelyek segítségével a miniszteriális feladatok konkretizálhatók lehetnének.

Jaumann a miniszteriális igazgatás feladatainak felülvizsgálatát sürgeti: szerinte meg kell vizsgálni, hogy milyen feladatokat lehet az alárendelt szervekre átruházni; hangsúlyozza, hogy a minisztériumokat a közigazgatási végrehajtástól, mindenekelőtt a konkrét egyedi ügyekben hozandó döntésektől tehermentesíteni kell. A minisztériumoknál csak azokat a feladatokat kell meghagyni, amelyek az alárendelt közigazgatási szervezet hatékony irányításához és felügyeletéhez szükségesek.(75)

A Bajor Belügyminisztérium mellett szervezett munkacsoport a miniszteriális igazgatás feladatainak tradicionális

felosztását alkalmazza: megkülönbözteti a kormányzati és a közigazgatási funkciót.⁽⁷⁶⁾

a/ A kormányzati feladatok körébe a következőket sorolja:

- a miniszter azon döntéseinek előkészítése, amelyekért a Parlament előtt felelősséggel tartozik,
- alternatív tervek, javaslatok kimunkálása, helyzet-analízisek és fejlődési prognózisok összeállítása,
- azoknak a kormánydöntéseknek az előkészítése, amelyekért a miniszter felelős vagy amelyekben a miniszter részt vesz,
- a miniszterelnök által meghatározott politikai irányvonal átültetése konkrét tervekbe és programokba,
- együttműködés a Parlamenttel,
- a nyilvánosság biztosítása, információ-ellátás.

b/ A minisztérium, mint legfelsőbb közigazgatási szerv feladatai:

- a Parlament és a Kormány politikai döntéseinek végrehajtása,
- az ágazat területén a jogi normák egységes és jogállami alapelveknek megfelelő végrehajtásának a biztosítása,
- az ágazat területén a felügyelet ellátása,
- kivételesen első fokú végrehajtási feladatok.

A szövetségi minisztériumok feladatait vizsgáló munkacsoport tíz fő csoportba sorolta a miniszteriális feladatokat⁽⁷⁷⁾:

- a/ a miniszter által képviselt politikai döntések kidolgozása; a konkrét kormányülések előkészítése, együttműködés a központi szervekkel; reprezentáció, nyilvánosság;
- b/ a törvények által a minisztériumok számára előírt feladatok;
- c/ az ágazat területére vonatkozó törvénytervezetek kidolgozása; a törvények végrehajtásához irányvonalak meghatározása;

- d/ középtávú pénzügyi tervezés és költségvetési tervek készítése;
- e/ az ágazat alapvető szervezetrendszerének meghatározása; célok, súlypontok és prioritások meghatározása, azaz hosszú távú feladat-tervek az ágazat területén;
- f/ alapdöntések a gazdaság számára;
- g/ a minisztérium alárendelt szervezeteinek felügyelete és koordinációja;
- h/ együttműködés a nemzetközi szervezetekkel;
- i/ együttműködés a kormány tanácsadó, konzultatív szerveivel;
- j/ a költségvetési törvényből adódó - a számadási kötelezettségből eredő - miniszteriális feladatok végrehajtása.

A jelentés a minisztériumoktól leépíthető feladatnak tekinti az egyedi döntések meghozatalát, a folyamatos közigazgatási ügyek kidolgozását, a rutinfeladatokat. Hangsúlyozza, hogy ezek nemcsak a minisztériumi apparátus leterheltségét fokozzák, de a minisztériumok nincsenek is abban a helyzetben, hogy az egyedi ügyek részletes körülményeit megvizsgálhassák.

Eberhard Laux⁽⁷⁸⁾ elsősorban a vezetési feladatokkal foglalkozik, de felsorolja a - véleménye szerint - tipikus miniszteriális feladatokat is:

- probléma-felismerés
- célok meghatározása (feladatok és prioritások)
- a célmegvalósítás irányítása
- pénzügyi és tárgyi feltételek biztosítása
- kooperáció
- koordináció
- reprezentáció, képviselet a nyilvánosság előtt.

W. J. M. Mackenzie⁽⁷⁹⁾ az angol minisztériumok átalakulását követi nyomon. Kiinduló pontja az ún "**Haldane-Bericht**", amely a miniszteriális igazgatás tagolására tett javaslatot. A tudósítás a Kormány feladatait három csoportba osztotta:

- a/ a Parlament előtt képviselt politikai irányvonal végső rögzítése;

- b/ az executíva feletti legfelsőbb szintű ellenőrzés - összhangban a Parlament által meghatározott irányvonallal,
- c/ a különböző ágazatok feladatainak elhatárolása és koordinálásuk.⁽⁸⁰⁾

Mackenzie a "Haldane-Bericht" felosztását értékelve megállapítja, hogy az figyelmen kívül hagyta a miniszter pártpolitikai funkcióit. Javaslatára szerint célszerű öt fő területet megkülönböztetni: a három "klasszikus terület", a jog, a közrend, a külügyek és a védelem mellett elkülöníti a pénzügyeket és a szociális szolgáltatásokat.

Az angol minisztériumok alakulását figyelemmel kísérve arra a következtetésre jut, hogy "a közigazgatásban a nagy változások részben véletlenek által, részben politikai okokból és nem adminisztratív tervek alapján következtek be".

A német szövetségi minisztériumok és közigazgatási reform lehetőségével foglalkozó munkacsoport⁽⁸¹⁾ a szakvéleményében abból indult ki, hogy a miniszteriális és nem-miniszteriális feladatok elhatárolásához nem adhatók örökérvényű, objektív kritériumok.

Ahogy a Kormány és a közigazgatás feladatai állandóan változnak, ugyanúgy a miniszteriális és nem-miniszteriális feladatok közötti választóvonal is gyakran feladatról feladatra módosul.

A munkacsoport azokat a feladatokat tekinti miniszteriális, azaz a minisztériumoktól le nem választható feladatoknak, amelyek "az ágazatvezetés vagy a Kormány politikai kormányzását igénylik". A javaslat tehát nem a hagyományos felosztást (politikai- és közigazgatási feladatok megkülönböztetése) alkalmazza! Ehelyett annak alapján különíti el a miniszteriális és a nem-miniszteriális feladatokat, hogy azok igénylik-e a politikai töltetű kormányzati funkciót vagy sem. Felsorol néhány kritériumot, amelyek ez utóbbit alátámaszthatják; pl. a feladatvégrehajtás költségei, a feladat-ellátás időszükséglete,

kommunikációs vonatkozásai, speciális döntések szükségessége, koordinációs igény, stb.(82)

E. Laux a miniszteriális szervezetrendszer belső struktúráját vizsgálva nem a kormányzati- és közigazgatási funkciók hagyományos felosztását alkalmazza. A minisztériumi szervezeten belüli feladatokat három fő csoportba sorolja(83):

- a/ központi kormányzati funkciók,
- b/ operatív funkciók,
- c/ támogató funkciók.

ad a/ A központi kormányzati funkció keretében a minisztérium:

- a szervezeti hierarchia csúcsa,
- felügyeleti szerve az alárendelt szervezetrendszernek,
- a föderatív rendszerben koordinációs szerepe van,
- feladat-orientált koordinációt biztosít az ágazatok között.

ad b/ Az operatív funkció az ágazati-szakmai feladatok végrehajtását jelenti (továbbfejlesztés, tervezés, programozás és megvalósítás az adott szakterületen).

ad c/ A támogató funkciók keretében:

- a minisztérium, mint "egy szakterület stábja" a speciális szakmai feladatok megoldásában külső tanácsadó funkciót tölt be a Parlamenttel, a Kormánnyal, más minisztériumokkal és az alárendelt szervekkel szemben;
- adminisztratív tevékenységet lát el a minisztérium, ha végrehajtási feladatokat valósít meg (pl. statisztikai feladatok végrehajtása, információs rendszer fenntartása stb.).

Fridó Wagener a jelenlegi és a jövőbeni miniszteriális feladatokat vizsgálja. Kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a tervezési feladatoknak. Megkülönböztet pl. tartományi tervezést, pénzügyi tervezést, képzési tervezést, stb.(84)

Bernd Becker a feladatok és a szervezetrendszer összefüggéseinek megvilágítására tesz kísérletet. Elkülönít programozott rutinfeladatokat és nem-programozott, azaz nem rutinfeladatokat.⁽⁸⁵⁾

Arra a következtetésre jut, hogy minél nagyobb a programozható rutinfeladatok aránya, ezek ellátására annál hatékonyabb a hierarchikus szervezeti struktúra; a centralizált, vertikálisan rendezett kommunikációs háló. Minél nagyobb viszont a nem-programozható feladatok száma, annál eredményesebb lehet egy kevésbé hierarchikus szervezet, a decentralizált döntési jogkörök, a horizontálisan kiépített kommunikációs rendszer.

Ellwein⁽⁸⁶⁾ elsősorban a miniszteriális igazgatás hiányosságaival foglalkozik. Ennek során vizsgálja a feladat-állományt is. Miniszteriális és közigazgatási feladatok között különböztet.

Ellwein véleménye szerint a minisztériumokhoz tartozik a kormányzás területe, azaz a programok és az általános utasítások kidolgozása, valamint az ezekhez szükséges feltételek biztosítása. Emellett egy végrehajtó - és csak meghatározott keretek között tevékenykedő - közigazgatási szervezet áll.

3. Karl Reinhard Hinkel⁽⁸⁷⁾ a miniszter kettős funkciójából adódó problémák megoldási lehetőségét kutatja. A miniszter, a kormány tagjaként politikai funkciót tölt be; emellett ágazatában a közigazgatás vezetője. Ez a kettős funkció leterheltséghez vezethet és ennek következményeként a miniszteri döntések minősége sem lesz mindig megfelelő.

K.R. Hinkel a szervezeti megoldási lehetőségeket vizsgálva több megoldási alternatívát vázol fel.⁽⁸⁸⁾

Elméleti megoldási lehetőségként elképzelhető -szerinte-, hogy **valamennyi központi hivatal feladatait egy központi közigazgatási szervhez telepítenék (pl. Országos Közigazgatási Hivatal)** és ezt közvetlenül a kormányfő alá rendelnék. Egy ilyen hivatal azonban, amely valamennyi ágazat feladat-területeit

összefogná, rendkívül heterogén feladatstruktúrával rendelkezne, mérete óriási lenne, és az egyes ágazatokkal való kapcsolata sem lenne biztosítható.

Célravezetőbb megoldásnak tartja ennél **az egy ágazathoz tartozó központi hivatalok egy központi szervezetbe való koncentrálását.** Ezzel minden minisztériumnak csak egyetlen közvetlenül alárendelt központi szerve lenne. Átadhatók lennének ide a minisztériumból az adminisztratív végrehajtási feladatok, amely homogén feladat-struktúrát eredményezne, s biztosítaná a minisztériummal való szoros kapcsolatokat is. Erősíthető lenne ez a modell még azzal, hogy a központi hivatal vezetője egyidejűleg a minisztérium egyik osztályának a vezetője lenne. Ennek előnyei többek között: jobb információ-áramlás, törvénytervezetek közös kidolgozása, az időszakos feladatok megoldására eszköz- és munkaerőmobilitás, a politikai és a közigazgatási területek közötti kapcsolat biztosítása.

A szakirodalomban persze már korábbról is találunk szervezeti megoldási javaslatokat a miniszter kettős funkciójából eredő problémák megoldására. Pl.:

Josef Köble a politikai és a közigazgatási feladatok elkülönítésének szervezeti konzekvenciájaként a szűkebb kormány-apparátus mellett egy új központi szerv létrehozását javasolta. Eszerint a miniszternél csak a "felügyeleti és igazgatási jogok" maradnának, míg az egyéb jogosítványok a központi hivatalra lennének átruházhatók.⁽⁸⁹⁾

Emill Builleaume⁽⁹⁰⁾ javaslata alapján a kormányt egy politikai és egy közigazgatási kabinetre kellene tagolni. A politikai kabinethez a "politikai miniszterek", míg a közigazgatási kabinethez az egyes közigazgatási ágazatok vezetői tartoznának. Az ágazat-vezetők közül egy miniszter egyidejűleg a politikai kabinetnek is tagja lenne és a kormányfőnek tartozna felelősséggel; így rajta keresztül minden ágazat-vezető a politikai kabinetnek lenne felelős.

Werner Thime is a minisztériumok kettős funkcióját emeli ki. A minisztériumok egyrészt a miniszter segédszervei politikai funkciójának a megvalósításában. Másrészt az adott ágazatban a közigazgatásai hierarchia legfelsőbb szervei, nekik alárendelt szervezetekkel. Ebből adódnak szakmai vezetési feladatai is: rendeletek, általános utasítások kiadása, politikai jelentőségű alapdöntések, szervezeti és személyzeti irányítás és felügyelet ellátása. Az egyedi ügyekben való döntés viszont nem miniszteriális feladat.⁽⁹¹⁾

Franz-Josef Antwerpes a miniszteriális szint reformja során a feladat-felülvizsgálat szükségességét emeli ki. Ennek eredményeként a minisztériumokat a tervezés és vezetés tényleges feladataira, a koncepcióalkotásra és az általános irányvonalak meghatározására kell szorítani; ellenben az egyedi döntésektől tehermentesíteni kell.⁽⁹²⁾

Szinte teljesen egybeesik ezzel **W. Roters** és **W. Ballke** véleménye: A minisztériumokat az egyedi döntésektől, az engedélyezésektől és a tisztán adminisztratív feladatoktól tehermentesíteni kell, hogy így az irányító és koordináló tevékenységük ismét előtérbe kerülhessen.⁽⁹³⁾

Thomas Fraatz-Rosenfeld a miniszteriális igazgatás feladatainak jogi normák alapján való kigyűjtésére tesz kísérletet.⁽⁹⁴⁾ Vizsgálja az Alkotmányokat, a Kormány-ügyrendeletet, a minisztériumi ügyrendeletet, a közigazgatási (szervezeti) törvényeket és a kormányrendeleteket. Utal rá, hogy valamennyi jogi norma teljes áttekintése lehetetlen vállalkozás lenne, ezért főként Niedersachsen tartomány rendeleteit elemzi. (E tartomány nagysága Németországban átlagosnak mondható; továbbá itt az 1969-es közigazgatási reform során a minisztériumokból jelentős és sikeresnek ítélt feladatkitelepítés történt.)

Fraatz-Rosenfeld a miniszteriális feladatok következő csoportjait vázolja fel:

a/ Kormányzati támogatás:

aa/ Kormányzati támogatás a minisztérium politikai vezetésének segítése formájában:

- kormányülések előkészítése,
- együttműködés a Parlamenttel,
- a miniszter parlamenti munkájának támogatása (pl. kérdésekre adandó válaszok kidolgozása)
- a kormány és a miniszter véleményének és döntéseinek a nyilvánosság előtti képviselete, kapcsolat a sajtóval.

ab/ A kormányzati támogatás másik nagy csoportját az operatív funkciók, azaz a tényleges miniszteriális szakmai munka alkotja:

- törvénytervezetek és rendeletek kidolgozása,
- szövetségi és tartományi törvények konkretizálása pl. végrehajtási rendeletek kiadásával,
- "keret-irányvonalak" kidolgozása ott, ahol a törvények és rendeletek nem elegendőek a végrehajtáshoz (pl. speciális szakterület),
- hatásköri és illetékességi szabályok kiadása (ezt sokszor nem a törvényhozó határozza meg),
- rendeleteket konkretizáló közigazgatási előírások kiadása,
- a felügyelet szabályozása,
- tervezés, fejlesztési programok, irányvonalak kidolgozása,
- az állami és közigazgatási kiadások összehangolása.

b/ A minisztériumok másik nagy feladat-területe legfelsőbb közigazgatási szervként végzett tevékenységükből következik. Fraatz-Rosenfeld ennek keretében is két fő területet különít el:

ba/ Irányítási feladatok:

- az állami közigazgatás irányítása az ágazatban,
- a tevékenységek összehangolása és együttműködés más közigazgatási szervekkel,
- személyzeti vezetés (szakfelügyelet biztosítása; a közszolgálati jog fejlesztése, egyes köztisztviselők kinevezése, minősítési és vizsgarend kidolgozása).

bb/ Ellenőrzési feladatok:

Felügyelet ellátása:

- az alárendelt közigazgatási szervek felett,
- a szakmai önkormányzatok és egyéb, az állami szervezettől elkülönített közigazgatás (pl. célszervezetek) tekintetében.

bc/ Megemlíti még, hogy ide tartozhat a **pénzügyi eszközök biztosítása is.**

Thomas Fraatz-Rosenfeld a miniszteriális igazgatás feladatainak felsorolása mellett a **végrehajtó közigazgatás feladatainak definiálására** is kísérletet tesz.⁽⁹⁵⁾ Utal rá, hogy a legegyszerűbb a negatív módszer lenne, amely szerint: "végrehajtó közigazgatási feladat minden nem miniszteriális közigazgatási feladat."

A végrehajtó közigazgatási feladatok felsorolását azonban a miniszteriális feladatok felsorolásánál is nehezebb vállalkozásnak tartja, hiszen itt valamennyi alárendelt közigazgatási szerv, valamennyi közigazgatási szint feladatainak kilistázására szükség lenne. Ezért pusztán szemléltető példák felsorolására vállalkozik.⁽⁹⁶⁾

Th. Fraatz-Rosenfeld ugyanakkor lehetségesnek és szükségesnek tartja e két nagy feladat-terület: a miniszteriális és a végrehajtási feladatok elhatárolását. Ehhez három szempontot hív segítségül: vizsgálja a feladatok

- meghatározhatóságát,
- ismétlődés-gyakoriságát,
- összetettségét.⁽⁹⁷⁾

A determinálhatóság alatt a feladatok meghatározhatósági fokát érti. Ez attól függ, mennyi információ áll rendelkezésre. Minél kevesebb az információ a jövőben végrehajtandó feladatokról, annál kevésbé lehet determinálni azokat.

Az ismétlődés-gyakoriság alatt a feladatok állandó visszatérését érti. Ha ez nagyfokú, akkor a feladatok programozhatók, azaz a végrehajtás módja előre meghatározható.

A feladatok összetettségének megállapítása során vizsgálja, hány szervezeti kapcsolat létesítése szükséges a feladatok végrehajtásához.

Megítélése szerint a **miniszteriális igazgatás feladatai kevésbé determinálhatóak, kevésbé ismétlődőek és rendkívül összetettek. A végrehajtó közigazgatási feladatok ellenben erősen determinált, gyakran ismétlődő és kevésbé összetett feladatokként jellemezhetők.**⁽⁹⁸⁾

4. Főbb konklúziók

1. Az állami feladatok alakulását vizsgálva láthatjuk, hogy szinte senki sem vállalkozott a feladatok kimerítő felleltározására. Erre persze mi sem vagyunk képesek. A bevezetőben mondottaknak megfelelően azonban **elkerülhetetlennek tartjuk a súlypontok, a fő feladat-csoportok rögzítését ahhoz, hogy az államigazgatási szervezetrendszer felülvizsgálatához egyáltalán hozzá foghassunk.**

Néhány szempontot ehhez már jó előre szükséges kiemelni:

- A feladatokat nem elegendő pusztán "leírni", hanem a **feldolgozásnak kritikai analízisnek** kell lennie, azaz a feladatok számbavétele mellett azok értékelése és minőségi felülvizsgálata is szükséges.
- Kiemelt hangsúlyt kell helyezni a **feladat-prognosztizálásra**, azaz annak meghatározására, hogy a belátható jövőben **miként alakulnak (alakulhatnak) az állam feladatai.** Egyáltalán: mi (lesz) az állam funkciója a modern társadalomban.
- A feladatok áttekintésével nem zárul le egyszer és mindenkorra a penzum; **az állami feladatokat rendszeresen és folyamatosan felül kell vizsgálni** abból a szempontból is, hogy megállapítható legyen: mi az,

aminek az ellátása valóban nélkülözhetetlen, s mely feladatok azok, amelyek időszerűtlenné váltak vagy amelyek ellátására már a piac szereplői is képesek lettek.

- Az állami feladatok újragondolása során **nem szabad figyelmen kívül hagyni a közigazgatási kultúra kontinentális hagyományait** sem! Különösen **Klaus König** hívja fel a figyelmet arra, hogy a modern bürokratikus szolgáltatási szervezetrendszer minden politikai instabilitás és változás ellenére máig állva maradt. Átéltte a monarchia, a köztársaság, a demokrácia és a diktatúra rendszerváltásait, a politikai összeomlások során viselte a köztevékenység terhét. Az európai kontinensen "a bürokrácia öregebb, mint a demokrácia".⁽⁹⁹⁾

2. Mi az, ami a fenti elemzésekben közös, illetve tanulságként kiemelésre érdemes?

Címszavakban:

- a/ A feladatok áttekintésének módszerei;
- b/ Az állami feladatok bővülése;
- c/ Az állam funkcióváltozása;
- d/ Lehetséges stratégiák és feladatok a jövőben.

Kissé részletesebben:

ad a/ Valamennyi elemzés meghatározott szempontok alapján és meghatározott célból vizsgálja és csoportosítja az állami feladatokat. Ilyen aspektusok különösen:

- a feladatot végrehajtó szervezet,
- milyen állami cél megvalósítását szolgálja,
- milyen társadalmi viszonyokra terjed ki a feladat,
- a feladatot meghatározó jogi normák,
- a feladat-programozás típusa,
- a feladat-végrehajtás fázisa,
- a feladat-végrehajtás hatása a társadalmi viszonyokra,
- ki határozza meg az adott feladatot,

- az eszközök és a közszolgálatban foglalkoztatottak szám-bavétele, stb.

Valamennyi szempont egyidejű figyelembevételé lehetetlen, így **minden csoportosítás bizonyos értelemben leegyszerűsítést is eredményez.** Mindig lesznek tehát az egyes feladat-csoportok között átfedések és mindig lesznek olyan feladatok, amelyek nem sorolhatók be egyértelműen egyik kategóriába sem, vagy esetleg egyidejűleg többhöz is utalhatók.

ad b/ A társadalmi élet minden területén az állami feladatok bővülése tapasztalható. Ennek kezdetét általában a II. Világháborúhoz kötik, de a feladatok növekedése a későbbi évtizedekben sem fejeződött be.

Az állami feladatok rohamos növekedése és a jóléti államok pénzügyi krízise a fejlett polgári demokráciákban is a modernizációs utak kereséséhez vezetett a "karcsúbb állam" megteremtésének a jegyében.

A kritikák kiindulópontjai sokfélék. Közülük néhány:

- túl magas az állami quóta,
- túl sok állami szerv jött létre,
- az állami szervek struktúrája a mai követelményeknek már nem felel meg,
- túl magas a közszolgálati alkalmazottak száma,
- az állami szervek eljárása hosszadalmas és bonyolult,
- az állam túl sok feladatot felvállalt, stb.

ad c/ A közigazgatási feladatok minőségi átalakulása az állam funkciójának a megváltozását is magával hozta. Az állam többé már nemcsak a közrendet biztosítja, hanem **a közigazgatásra egyre fokozódó mértékben támaszkodnak az emberek társadalmi együttélésének biztosítása terén is.** Ez érvényes az egzisztenciális biztonság elemeire (lakás, egészségügy, képzés, munkahelyek) és az emberi együttéléshez közel álló más területekre is (közlekedés, közszolgáltatások, közbiztonság, stb.)⁽¹⁰⁰⁾. **A közigazgatás alakítóan, irányítóan, kiegyenlítően és**

segítően beavatkozik a társadalmi élettér szinte valamennyi szegmensébe: a szociális, a gazdasági és a kulturális területeken mindmáig egyaránt fontos szerepet tölt be.

A "szociális intervenciós államnak" is tiszteletben kell tartania azonban az állampolgári szabadságjogokat és a tulajdon szabadságát még akkor is, ha ezáltal alkalmasint a szociálpolitikai céljaival ellentmondásba is kerül.⁽¹⁰¹⁾

ad d/ "Jövőbeni stratégiák":

A politikában és a közigazgatástudományban egyaránt kedvelt jelszó a "karcsúbb állam" követelése. Vajon mit jelent ez? Soványabb lehet-e az állam a közeljövőben? Lehet-e (kell-e) harcolni a feladatok bővülése ellen?

Elöljáróban néhány elképzelés:

da/ G. F. Schuppert⁽¹⁰²⁾ szerint szükség van **az állam szerepének az újragondolására**. Az állam szerepe megváltozott, "a funkcióváltáshoz azonban hely kell". **Nem az állam háttérbe szorítása** tehát a cél, hanem jövőbeni cselekvési terének a megalapozása.

Ehhez néhány módszert is ad:

- Az állam tevékenységének "visszaszorítása" a klasszikus állami feladatokra.
- Az állam tehermentesítése az állami feladatok privatizációja révén.
- Az állami felelősség differenciált rendszerének kialakítása.⁽¹⁰³⁾

Mindezek eredményeként - Schuppert véleménye szerint - elérhető, hogy az állam "karcsúbb", ugyanakkor egyidejűleg "erősebb" legyen.

db/ Volker Busse⁽¹⁰⁴⁾ arra hívja fel a figyelmet, hogy a "karcsúbb állam" jelzőnek nemcsak mennyiségi, hanem minőségi

követelményeknek is meg kell felelnie. Ennek értelmében **nem az állami feladatok mechanikus csökkentésére van szükség, hanem az állami tevékenység minőségi újragondolására.**

Ez több részfeladatot takar:

- a feladatok privatizációját,
- a feladatokat meghatározó jogi normák deregulációját,
- a közigazgatási szervek számának csökkentését (összevonás, megszüntetés, létszámleépítés),
- a tervezési és engedélyezési eljárások egyszerűsítését,
- az állami statisztikák leépítését,
- a közszolgálati jog reformját,
- feladatkritikát, hatékonyságelemzéseket,
- a költségvetési jog reformját.⁽¹⁰⁵⁾

dc/ Carl Böhret⁽¹⁰⁶⁾ a modern államot funkcionális államnak nevezi, amelynek a társadalmi fejlődést segítő és alakító szerepe van. "Az államnak a jövőben kevesebbet kell tennie, azaz soványabbnak, de nem legyengültebbnek kell lennie!"

Hogyan tud az állam a minőségileg megváltozott és megnövekedett feladatok ellátásához cselekvési teret nyerni? Böhret három stratégiát emel ki:⁽¹⁰⁷⁾

- **Tehermentesítés:** az államnak a kevésbé jelentős, többé már nem sürgős feladatait le kell adnia és ezzel cselekvési teret nyerhet az új, fontosabb feladatok ellátásához.
- Az iparosítás utáni társadalom **fejlődést irányító államot** igényel. Ezért előtérbe kell kerülniük a "jövőt biztosító politika-területeknek", "**a holnapért elvégzendő feladatoknak**".
- A nem állami szervek által végrehajtott feladatok esetében az államnak biztosítania kell a szolgáltatások minősége feletti **hatékony kontrollt** és a szolgáltatási szttenderdek folyamatos felülvizsgálatát. Ha a szolgáltatás színvonala nem megfelelő, akkor a feladatot **újra kell államosítani.**

A "stratégia" tehát Böhret szerint: "kevesebbet tenni és mást tenni".⁽¹⁰⁸⁾ Az előbbi jelenti a közfeladatok redukálását és ennek szervezeti konzekvenciáit, valamint a jogi előírások deregulációját. Az utóbbi pedig a legfontosabb, jövő-formáló feladatok felvállalását, legyenek azok akár új, akár visszaállamosított feladatok.

Milyen konzekvenciákat vonhatunk le a fentiekből?

- Az állam **feladatai a belátható jövőben is növekedni fognak.**
- Nem az állam háttérbe szorítása, hanem **szerepének újragondolása a cél,** és mint "jövő-formáló tényezőt" (Böhret), mint "szociális környezeti feltételt" (König) kell megkonstruálni.
- Továbbra is fontos **a feladatok kritikai analízise,** ennek eredményeként az államot a "felesleges" feladatoktól tehermentesíteni kell, s le kell vonni ennek szervezeti konzekvenciáit.
- Szükség van **a jogszabályok deregulációjára** (mennyiségi csökkentés mellett minőségi változtatásra is).
- Elkerülhetetlen **a feladatok prognózisa,** hogy a közigazgatás ne csak utólag reagáljon a megváltozott körülményekre, hanem valóban tervező, alakító igazgatássá váljon.

3. A fejezet elején abból az evidenciából indultunk ki, hogy a közigazgatási reformokhoz, különösen pedig a szervezeti korszerűsítésekhez az alapot a feladatok feltérképezése jelenti, hiszen ehhez képest lehet csak kialakítani a szervezetrendszert. A pontosság érdekében meg kell azonban jegyeznünk, hogy **a közigazgatási feladatok és a szervezetek közötti kapcsolat a gyakorlatban nem mindig ilyen egyértelmű.**

Ellwein hívja fel a figyelmet arra⁽¹⁰⁹⁾, hogy a közigazgatási feladatok növekedésének szervezeti növekedés a következménye. **Minden szervezet a saját szükségletei és törvényei szerint is fejlődik** azonban, s nemcsak a környezet hatásaira reagál. Így nem mindig várja meg a szervezet a feladatok hozzárendelését, hanem

maga is "termel" feladatokat, azért, hogy növekedjen vagy csupán fennmaradjon. De megfordítva is igaz: a szervezetek választanak a hozzájuk rendelt feladatok közül ill. rangsorolják azokat, hogy azt láthassák el, amit tudnak és nem azt, amit kellene. A közigazgatás él! - mondja Ellwein -, végrehajtja a feladatokat, saját fejlődésével követi a feladatok bővülését, a környezet változásai mellett azonban a saját szükségleteire is reagál. A feladatok feltérképezésénél természetesen ezt sem hagyhatjuk figyelmen kívül!

Fentiekből levonhatjuk azt a következtetést, hogy **az állam és a közigazgatás a társadalmi élettér valamennyi szférájában - különböző mértékben és különböző módokon -, de jelen van.** A magunk részéről az állami tevékenység-területek két nagy csoportját különböztetjük meg: az **individuális szükségletek kielégítését és a társadalmi együttélés (fejlődés) biztosítását.**

Az individuális szükségletek területén a szociális jóléti állami célokból adódóan **a szociális biztonság megteremtése** (rendészeti szervek, biztosítási rendszer, katasztrófa-elhárítás, egészségügy, stb.); **az esélyegyenlőség biztosítása** (képzés, támogatások, munkahelyek, adóztatás, kompenzációs rendszer, stb.); **közzolgáltatások nyújtása; a polgárok szabadidejével kapcsolatos szolgáltatások** /"amelyek az életet megkönnyítik vagy megszépítik" (Herzog)/. E rövid példálózó felsorolásból is látható, hogy a "beavatkozó" és a "szolgáltató" közigazgatás együttesen, egymás mellett van jelen a polgárok egyéni szükségleteivel kapcsolatos feladatok ellátása során.

Márcsak erre tekintettel is egyetértünk azokkal, akik szerint a XX. sz. végén értelmetlenség a "beavatkozó" és a "szolgáltató" közigazgatást élesen szembeállítani egymással. E két "mentalitásnak" mára olyan szimbiózis alakult ki, amely feltétlenül akceptálandó, mindenesetre észrevehető módon formálja (deformálja) a hagyományosan kialakult szervezetrendszert is.

A társadalmi együttélést (fejlődést) biztosító tevékenységek során is a "beavatkozó" és a "szolgáltató" igazgatás összefonódását tapasztalhatjuk. Ide soroljuk pl. **a társadalmi**

stabilitás biztosítását, amelyben az állam saját fennmaradását is szolgáló feladatok (rendészet, védelem, adóztatás) mellett a kollektív szükségletek kielégítésével kapcsolatos feladatok (pl. közlekedés, információs rendszer kiépítése) is megjelentek.

A piaci önszabályozó mechanizmus elégtelen volta miatt **a gazdaság befolyásolásában, irányításában** is kiemelkedő szerepet tölt be az állam (akár intervenciók révén, akár a közérdek végső érvényesítőjeként, pl. a környezetvédelemben).

"Alakító jövőformálás" címszó alatt foglalhatjuk össze a társadalmi fejlődés biztosításával és irányításával kapcsolatos állami feladatok rendkívül széles körét (a környezetvédelemtől a tudományos, technikai fejlődés támogatásán és szervezésén keresztül számtalan állami feladat sorolható ide).

Az állam tehát a társadalmi és individuális életszféra minden területén továbbra is jelen van és jelen marad. Feladata: stabilizálóan, alakítóan és kiegyenlítően hatni; azaz ami közelebbről az egyéni és társadalmi egzisztenciák biztosítását, a társadalmi fejlődés megfelelő irányba "terelését", (akár intervenciós eszközökkel is); és a szociális állami céloknak megfelelő esélyegyenlőség biztosítását jelenti. Nemcsak ott kell fellépnie, ahol hatékonyabban - értve itt ez alatt a gazdasági hatékonyságot - tudja megoldani az adott feladatot, mint a piaci mechanizmusok. Ott is szükség van rá, ahol erre az állampolgári esélyegyenlőség, a szociális biztonság megkívánja, még ha "drágább" is lesz az állam általi feladatmegoldás.

A piacra csak azokat a feladatokat lehet (kell) bízni, amelyeket az nemcsak hatékonyabban, hanem megfelelő színvonalon és mindenki számára egyenlő vagy legalábbis a többség számára hozzáférhető módon tud biztosítani.

Térjünk hát vissza a munkánk elején elsőként citált **forsthoffi** gondolatokhoz⁽¹¹⁰⁾: **"a közigazgatás feladata nem más, mint alakítóan, stabilizálóan és kiegyenlítően hatni."** Hogy ez a rendkívül szemléletes, mindössze egymondatos megfogalmazás a jövőben is teljesülhessen, szükség van az állam és a közigazgatás

feladatainak - a fenti módszereknek és szempontoknak megfelelő - kritikai újragondolására.

S ezen a ponton már nem hagyhatók figyelmen kívül a nemzeti és történelmi tapasztalatok sem. Örökségünk, nemzeti múltunk részeként mind intézményeinkben, mint közgondolkodásunkban jelen van. E múlt ismerete nélkül nem érthető meg a jelen, s még kevésbé képzelhető el a kíváncsnak látszó jövő alapelemeinek felrakása. Valahonnan jöttünk, s valahová megyünk. Ahonnan jöttünk ismert, feltárható. Ahová megyünk: nagy bizonyossággal körölrajzolható akkor, ha hagyatékunkat a velünk élő történelem részeként kezeljük és értékeljük. Ezért kell a következőkben főbb vonalaiban áttekintenünk azt az intézményrendszert, amely a magyar közigazgatást jellemezte és végigkísérte.

III. A KÖZIGAZGATÁS KÖZPONTI (MINISZTERIÁLIS ÉS NEM MINISZTERIÁLIS) SZERVEI 1945 ELŐTT

1. A központi igazgatás az 1848. évi III. tc. előtt

E korszakot két szakaszra bonthatjuk: Az első felében a közigazgatás központi szervei körébe **egyedi szervek** tartoztak; nevezetesen: a király mellett a nádor, a tárnokmester, a kancellár és az országbíró (**országos főméltóságok**). Testületi szervként csak a királyi tanácsot említhetjük meg.

Ezt követően a **XVI. századtól** ezeket az egyedi szerveket **testületi szervek, ún. kormányshékek** váltották fel. A következők sorolhatók ebbe a körbe: kancellária, helytartótanács, kamara.

Vizsgáljuk meg kissé részletesebben az imént felsorolt szervek főbb jellemzőit!

1.1. Az országos főméltóságok

Az államalapítás utáni első évszázadokban a központi kormányzat és közigazgatás a királyi udvarban összpontosult. A király a végrehajtó hatalmat udvari főtisztviselői segítségével gyakorolta.

A végrehajtó hatalom központi fő szerveit a királyon⁽¹⁾ kívül a négy országos főméltóság jelentette. Az 1291. évi IX. tc. a következő országos főméltóságokat említi:

- nádor
- országbíró,
- tárnokmester,
- kancellár.⁽²⁾

A nádor - az 1867. évi VII. tc-nek a nádorválasztás elhalasztását kimondó rendelkezéséig - a király törvény szerinti helyettese volt, kezében az állami élet legfontosabb szálai futottak össze. Hatáskörét a törvények részletesen szabályozták.

Az országbíró a nádor helyettese és egyben az ország egyik nagybírája, a **tárnokmester** kezdetben a királyi és országos jövedelmek kezelésének vezetője, majd a városok egy részének (az ún. tárnoki városoknak) nagybírája volt. A **kancellár** hatáskörébe a királyi rendeletek, intézkedések, adományozások írásba foglalása és kiadmányozása tartozott. Ez a tisztség a mindenkori esztergomi érseket illette meg. Feladatai növekedésével főkancellári tisztségének meghagyása mellett a tényleges teendők elvégzésére egy udvari kancellárt választottak.

Molnár Kálmán a végrehajtó hatalom szerveinek elemzésekor a központi szervek között a fentiekén kívül a **királyi tanács** szerepét emeli ki.⁽³⁾

A **királyi tanácsba** az országgyűlés egyre több tagot választott. A királynak a tanács meghallgatása nélkül tett fontosabb intézkedései érvénytelenek voltak. A tanács tagjainak az országgyűléssel szembeni politikai és jogi felelőssége is megvalósult, amennyiben a tanács tagjai kötelesek voltak a legközelebbi országgyűlésnek jelenteni, ha valaki közülük "az ország szabadsága, közjava vagy törvényei ellen tenni merészelt", hogy "az országgyűlés ... személyében és vagyonában érdeme szerint megbüntethesse. (1507: VII. tc.)."⁽⁴⁾

1.2. A kormányzések

A **XVI. századtól** kezdődően **fejlettebb bürokratikus szervek** alakultak ki. Az **egyedi szerveket** (nádor, kancellár, tárnokmester) testületi szervként működő **kormányzések, ún. dikasztériumok váltották fel:**

- a/ a magyar királyi udvari kancellária,
- b/ a magyar királyi helytartótanács, és
- c/ a magyar királyi udvari kamara.

A kormányzések nagymértékben függtek a királytól, hiszen tagjaikat a király nevezte ki, s neki tartoztak felelősséggel. A központi igazgatás korábbi egyedi szervei nem szűntek meg,

hanem valamennyi beolvadt e testületekbe: a kancellár a királyi kancelláriába; a nádor a helytartótanács elnöke lett; a főkincstartó⁽⁵⁾ a magyar királyi kamara elnöki tisztét töltötte be 1528-tól; az országbíró a helytartótanács másodelnökeként tevékenykedett.

Tekintsük át a következőkben a kormányiszékek főbb feladatait⁽⁶⁾:

a/ Magyar királyi udvari kancellária:

A legfőbb központi királyi kormányzati és közigazgatási testületként tág hatásköre kiterjedt a külügyekre és a belügyekre; a pénz és hadügyek kivételével a királyi rendeletek a helytartótanácsához és az ország egyéb hatóságaihoz a kancellária útján bocsájtattak ki; a király a törvényhozás körüli felségjogokat a kancellária útján gyakorolta (pl. az országgyűlésre meghívó királyi levelek, királyi előterjesztvények, királyi leiratok és válaszok elkészítése). A kancellária hiteles helyként is működött.

b/ A magyar királyi helytartótanács:

A helytartótanács⁽⁷⁾ hatáskörébe utalt ügyek előkészítése **szakosztályokban** történt (pl. adóügyi, úrbéri, alapítványi stb. szakosztály), néhány ügyre **szakbizottságot** szerveztek (pl. egyházi, tanügyi szakbizottság). A speciális ügyekre **külön hivatali szervezetet** is létesítettek (pl. építészeti igazgatóság, postaigazgatóság, országos főorvosi hivatal, központi könyv-vizsgáló hivatal, stb.)⁽⁸⁾

A helytartótanács működése a király távolléte esetére szólt, így ha a király hosszabb ideig az országban tartózkodott, az ügyek folytatásához királyi parancsra volt szüksége. Hatáskörébe tartozott az ország törvényei és a királyi rendeletek végrehajtása feletti felügyelet; a hadiadó behajtása, az újoncozás, a katonaság elszállásolása és ételmezése körüli ügyek; a rendészet; a közegészségügy; a nevelés- és közoktatásügy; alapok és alapítványok; az ország kereskedelmi, közlekedési és általában

közgazdasági ügyei; a posta; a gyámsági, nemesi és úrbéri ügyek feletti felügyelet, a törvényhatóságok feletti felügyelet.⁽⁹⁾

A hosszas felsorolás érzékelteti, hogy **a helytartótanács hatásköre a szorosan vett belügyi igazgatáson kívül egyre inkább kiterjedt a szakigazgatás szinte valamennyi ágára.** Hatáskörébe tartozott a pénzügyi és az igazságügyi közigazgatás kivételével lényegileg minden más közigazgatási ügy.

A helytartótanácsot az 1848. évi III. tc. 6. §-a oszlatta fel. Ezt követően a kiegyezés előtt (1861) ismét felállították, de a kiegyezési törvénnyel végleg megszüntették.

c/ A magyar királyi udvari kamara:

A kamara hatásköre a hadiadó kivételével az ország egész pénzügyi kormányzatára kiterjedt; kezelte a kincstári vagyont, a harmincad, a sóegyedáruság és a posta-regálé jövedelmeit, igazgatta a bányaügyeket és felülvizsgálta a szabad királyi városok gazdasági igazgatását. A kamarai szervezethez tartozott a királyi jogügyek igazgatója, akinek a feladata a korona javainak és a királyi pénzügyi érdekeknek a képvisellete volt; hűtlenségi perekben ez a szerv volt a kincstár képviselője.

2. A miniszteriális rendszer kialakulása és fejlődése - az 1848. évi III. tc. és hatása

2.1. A kezdetek: 1848

1848-ban a dikaszteriális kormányzati rendszer helyébe a miniszteriális rendszer lépett. Az 1848. évi III. tc. rendelkezése alapján: "Mindazon tárgyakban, melyek eddig a magyar királyi udvari kancelláriának, a királyi helytartótanácsnak, s a királyi kincstárnak ... köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniuk kellett volna ... Őfelsége a végrehajtó hatalmat ezentúl kizárólag csak a magyar minisztérium által fogja gyakorolni."⁽¹⁰⁾

Ez alapján az eddig csak a királytól függő, s egyedül neki felelős dikaszteriális kormánysszerveket a független felelős

magyar minisztérium váltotta fel; amely a kinevezés és felmentés tekintetében függött csak a királytól, minden más vonatkozásban a parlamentnek tartozott felelősséggel.⁽¹¹⁾

A **közigazgatás legfőbb vezetése a kormány** kezébe került. A király számára az 1848: III. tc. 7. §-a csak néhány ügyet tartott fenn. Ezek a következők voltak: a fontosabb kinevezési jogkörök, a főkegyúri jogból következő kinevezési jogosítványok, a kegyelmezés joga, a nemességnek, a főnemesi és egyéb címeknek, a rendjeleknek, kitüntetéseknek az adományozása, mindez azonban "mindig az illető felelős magyar miniszter ellenjegyzése mellett" volt gyakorolható.

Az 1848: III. tc. a kormány egészét nevezi minisztériumnak, az egyes miniszteri ügyköröket pedig a minisztérium osztályának tekinti.⁽¹²⁾ A minisztérium ekkori felépítése szerint egy elnökből, s ha az maga tárcát nem vállalt, nyolc miniszterből állt. Nyolc miniszter Budapesten székelt, a király személye körüli miniszter pedig Bécsben. Hét miniszter látott el igazgatási teendőket, a miniszterelnök és a király személye körüli miniszter nem.

A **miniszterelnököt** a király nevezte ki, s a **miniszterek** kinevezésének a joga is az ő kezében volt. Ez utóbbi azonban csak a miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzésével történhetett. A miniszterek felmentése is a király jogköréhez tartozott. A törvénycikk kimondta továbbá azt is, hogy egyazon személy több minisztérium élére is állítható.

Az 1848: III. tc. a miniszterelnök mellett ún. **tárca nélküli minisztert nem ismert**. A **miniszterek** az államigazgatás egy-egy ágának az élén álltak, egy-egy közigazgatási ág vezetését és irányítását látták el.

Tárca nélküli miniszterek kinevezésének a lehetőségét "a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokra, továbbá a közigazgatás rendes keretén kívül eső egyéb teendőkre" az 1917: XI. tc. 1. §-a teremtette meg. Ezt megelőzően a horvát-

szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter működött az 1868: XXX. tc. 44. §-a alapján.

Az 1848. évi III. tc. alapján felállított **minisztérium osztályai**: a/ miniszterelnökség; b/ belügyek; c/ országos pénzügy; d/ közmunka és közlekedési eszközök és a hajózás; e/ földművelés, ipar és kereskedelem; f/ vallás és közoktatás; g/ igazságszolgáltatás és kegyelem; h/ honvédelem.

A kormány politikai irányának meghatározásában kiemelkedő szerepe volt a **miniszterelnöknek**:

a/ Megválasztotta minisztereit, akiknek kinevezésére csak az előterjesztésére és ellenjegyzésével kerülhetett sor. Így meghatározó szerepe volt a **kormány összetételének kialakításában**.

b/ A **kormány működésének ideje** is a miniszterelnökhöz kötődött, mert lemondása az egész kormány megbízatásának megszűnését jelentette.

A kormány tanácsulésen hozta meg határozatait, amelyen a király vagy helyette a nádor (az 1848. évi III. tc. ugyanis a felelős magyar minisztérium mellett fenntartotta a nádor királyi helytartói jogkörét⁽¹³⁾) ezek távollétében a miniszterelnök elnökölt. Az "összminisztérium" tanácsulését **minisztertanácsnak** nevezték, ha a miniszterelnök elnökölt; **koronatanácsnak**, ha a király elnöklelte alatt ült össze.

Az 1848. évi III. tc. a dikaszteriális kormányzókat a miniszteriális rendszerrel váltotta fel. A **miniszteriális rendszer és struktúra lényeges vonatkozásokban mutatott eltérést a dikaszteriális rendszertől**.

A kormányzókat és a minisztériumok között a **leglényegesebb különbségeket a következőkben foglalhatjuk össze**:

a/ a kormányzások testületi hatóságként működtek, a miniszter egyedi hatóság volt;

b/ a kormányzások a királynak tartoztak felelősséggel, a miniszterek az Országgyűlésnek is;

c/ a "független" jelző csak a minisztérium esetében volt alkalmazható, a kormányzások tekintetében nem.

Az 1848. évi törvények a közigazgatást egyéb jelentős vonásaiban nem érintették.

Újabb változás 1849-ben következett be. A függetlenségi nyilatkozat az állam élére kormányzó elnökként Kossuth Lajost állította, aki csak a miniszterek útján kormányozhatott, rendeleteihez, határozataihoz és kinevezéseihez miniszteri ellenjegyzésre volt szüksége. A minisztereket a kormányzó nevezte ki és mentette fel, akik a közigazgatás minden ágában saját hatóságukkal és saját felelősségükre intézkedtek.⁽¹⁴⁾ A szabadságharc bukása után abszolutisztikus kormányzás következett, s csak 1867. óta működött ismét a magyar minisztérium.

A kiegyezés átalakította a közigazgatás szerkezetét, és megváltoztatta a kormány struktúráját is. Az 1867. február 17-én kelt királyi leirat az 1848. évi III. tc. által felállított független felelős magyar minisztériumot "visszahelyezte joghatályába". Az **1867. évi XII. tc.** a minisztériumok számát kilencről tizenkettőre emelte azzal, hogy az ún. közös ügyekre három közös minisztériumot, ill. minisztert állított be.

2.2. A minisztérium belső szervezeti felépítése és személyzete⁽¹⁵⁾

1. A minisztérium⁽¹⁶⁾ a miniszter segédszerve volt, amelynek feladata a miniszter tárcája körébe tartozó ügyek előkészítése, tervezetek készítése volt. A miniszter hatáskörét átruházhatta a miniszteri főtisztviselőkre, de az e körben hozott

döntésekért ugyanolyan felelősséggel tartozott, mintha maga járt volna el.(17)

Az egyes **minisztériumok belső szervezetére és ügykezelésére** vonatkozó rendelkezéseket sem az 1848. évi III: tc-ben, sem pedig az 1867. évi XII. tc-ben nem találunk. A minisztériumok **belső szervezete (és tegyük hozzá: működési rendje)** így részben a minisztertanács, részben a **miniszter rendeletén** alapult. Az ügykezelés módját és rendjét minden minisztérium maga határozta meg.

A minisztérium szervezete leggyakrabban:

- elnöki osztályra,
- államtitkári csoportokra,
- főosztályokra,
- ügyosztályokra,

tagolódott.

Minden minisztériumban működött **elnöki osztály**, amely egy titkár vezetése alatt - a miniszter rendelkezése alapján - közvetlenül a miniszter kabinetjében intézendő ügyekkel foglalkozott. A minisztérium hatáskörébe utalt ügyeket a miniszter által jóváhagyott rendben osztották fel az egyes **ügyosztályok, főosztályok és államtitkári csoportok** között. A főosztályok élén miniszteri tanácsosok, az ügyosztályok élén osztálytanácsosok álltak.

Márffy Ede megemlíti, hogy egyes minisztériumokban a főosztályokat **csoportoknak** vagy **szakosztályoknak** nevezték; volt ahol az ügyosztályok további **alosztályokra** tagolódtak.

3. A **személyzetet** a következők alkották:

- miniszter,
- államtitkár,
- fogalmazói személyzet: miniszteri tanácsosok,
osztálytanácsosok,
miniszteri titkárok,

miniszteri segédtitkárok,
 miniszteri fogalmazók,
 miniszteri segédfogalmazók,
 miniszteri gyakornokok,
 - segéd és kezelőszemélyzet.

E sorból ezúttal **az államtitkárokat és a fogalmazókat** emeljük ki.

A közös minisztériumokban **az államtitkárok** helyett osztályfőnökök működtek. Más minisztériumban **egy vagy két államtitkári** funkció betöltésére került sor, **Márffy Ede** pedig a **helyettes államtitkárokat** is megemlíti, anélkül azonban, hogy szerepüket elemezné.⁽¹⁸⁾ **Két államtitkára volt** a belügy- és a pénzügyminisztériumnak; **egy-egy államtitkár működött** a miniszterelnökségen, a földművelésügyi, a kereskedelemügyi, a vallás- és közoktatásügyi, az igazságügyi és a honvédelmi minisztériumban.

Az államtitkár a miniszternek "tárcája igazgatásában és országgyűlési tevékenységében első segédje illetve helyettese" volt. Ahol két államtitkár van, ott "az államtitkár ezen hatásköre meg van osztva és e szerint különbség teendő adminisztratív és politikai államtitkár között."⁽¹⁹⁾

Az államtitkár tehát már ekkor **minisztert helyettesítő funkciót** töltött be. Egyes minisztériumokban a politikai és a szakmai feladatok szétválasztása is megtörtént, ennek megfelelően neveztek ki politikai, illetőleg adminisztratív államtitkárokat. Máshol ez a funkció még nem vált el egymástól, s ott a politikai szerep került előtérbe. A miniszteri tárcák államtitkára országgyűlési képviselő nem lehetett.

A szorosabb értelemben vett miniszteri hivatalnokok (**fogalmazói személyzet**: tanácsosok, titkárok, fogalmazók, gyakornokok) **állományát gyakran kiegészítették** műszaki, számvevőségi, gazdasági, tanügyi, orvosi, természettudományi, katonai, vegyészeti, stb. **szakképzettségű tisztviselőkkel**. A

fogalmazói személyzetet és az említett szakközegeket nevezték **belső- vagy kebelbeli tisztviselői karnak.**

Főként olyan minisztériumokban, amelyek alá külső hatóságok is tartoztak, gyakran sor került az ún. kebelbeli tisztviselői kar kiegészítésére külső vagy ideiglenesen berendelt tisztviselőkkel. Őket az alsóbb szervek hivatali állományából szolgálattétel végett rendelték be. Ők azonban továbbra is annak a hatóságnak a hivatali állományában maradtak, amelynek létszámához eredetileg is tartoztak, munkájuk a minisztériumban csak ideiglenes volt.

4. A minisztériumokban segéd- és kezelőhivatalok is működtek:

Segédhivatalok: a minisztériumi számvevőségek

Kezelőhivatalok: - az iktató-,

- az irattári-, és

- a kiadóhivatal

voltak.

A király személye körüli miniszter és a horvát-szlovák-dalmát miniszter kivételével **valamennyi miniszter mellett működött számvevőség. Feladata** a minisztérium költségvetésének és zárszámadásának elkészítése, a minisztériumi számfejtés ellátása, a könyvelés teljesítése. A számviteli kimutatásokat köteles volt havonként a számvevőszéknek megküldeni.

Személyzete: - pénzügyi főtanácsosokból,

- pénzügyi tanácsosokból,

- számtanácsosokból,

- számvizsgálókból,

- számellenőrökből,

- számtiszttekből és

- számgyakornokokból állt.

A király személye körüli és a horvát-szlovén-dalmát miniszter számviteli teendőit a pénzügyminisztérium számvevősége látta el.

A kezelőhivatalok közül az iktatóiroda feladata: a minisztériumhoz beérkező küldeményeknek, beadványoknak az átvétele és sorszám szerinti iktatása, szám-név- és tárgyindexek vezetése volt. Az irattári iroda teendőjét képezte az ügydaraboknak fő- és ügyosztályok vagy egyes előadók szerinti csoportosítása, esetleg előiratokkal való felszerelése, kiosztása. Az irattári irodát levéltári hivatalnak is szokták nevezni. Az ügydarabok letisztázása, hitelesítése, a miniszter vagy megbízottja aláírásának a beszerzése, a kiadványok rendeltetési helyükre való eljuttatása a kiadóhivatal feladataihoz tartozott.

A kezelési teendőket teljesítő hivatalok alkalmazottjai:

- főigazgatók,
- irodaigazgatók,
- irodatisztek és
- segédtisztek

voltak.

5. A minisztériumi belső szervezet fontos alkotóelemei voltak a **segédszervek**.

Közös jellemzőjük volt, hogy döntési joggal, önálló joghatósággal nem rendelkeztek. Intézkedéseiket a minisztertől származónak kellett tekinteni, amelyekért a miniszter politikai és jogi felelősséggel tartozott. **Létrehozásuk a minisztériumokban az illető minisztertől függött.** Néhány példa a segédszervekre: jogi, számviteli, orvosi, katonai, tanügyi, papi, műszaki, gazdasági, vegyészi, stb.

Tágabb értelemben szintén a miniszteriális szervezethez tartoztak, s a miniszterek segédszerveit képezték még azok a **szaktanácsok és bizottságok** is, amelyeket az egyes miniszterek szakmai támogatására hoztak létre. Hatáskörük törvényen vagy kormányrendeleten alapult. A fentebb említett segédszervektől abban különböztek, hogy a **minisztérium szervezetén kívül** helyezkedtek el.

A szaktanácsok és bizottságok köre változatos képet mutatott. Néhány példa a színes palettáról:

Országos Közegészségügyi Tanács, Állandó Vasútengedélyezési Bizottság, Vámügyi Tanács, Országos Ipartanács, Országos Ipari és Kereskedelmi Oktatási Tanács, Országos Gazdatanács, Vízügyi Műszaki Tanács, Országos Közoktatási Tanács, Műemlékek Országos Bizottsága, Kivándorlási Tanács, Statisztikai Bizottság, stb.

A segédszervek egy jelentős csoportjának sajátos helyzete volt. Ezeket a minisztériumok keretében szervezték, így személyzetük a minisztériumi tisztviselők létszámához tartozott. E szerveket törvény, vagy királyi rendelet intézményesítette. Ezért a **minisztertől függetlenek voltak annyiban**, hogy ezeket a segédszerveket nem szüntethette meg, illetőleg hatáskörüket nem változtathatta meg.

Ilyen volt pl. a Belügyminisztériumban szervezett Földterhermentesítési Pénzalap Igazgatósága, Fegyelmi Tanács, Fegyelmi Kezelbeli Tanács, Kihágási Tanács, Díjnokok Elbocsájtása Ügyében Eljáró Bizottság; továbbá a Kereskedelmi Minisztériumban szervezett Vasúti és Hajózási Főfelügyelőség, Posta- és Távirat-Vezérigazgatóság; a Földművelésügyi Minisztériumban szervezett Országos Vízépítészeti Igazgatóság, stb.(20)

Fentiek alapján a **minisztériumi segédszerveket három nagyobb csoportba sorolhatjuk:**

a/ Vannak közöttük **tipikus segédszervek**. Ezek a minisztérium szervezetén belül működtek. Létrehozásuk, feladataik meghatározása és megszüntetésük a miniszter jogkörébe tartozott.

b/ Második csoportba soroljuk a **szaktanácsokat és bizottságokat**. Ezek a segédszervek a minisztériumok szervezetén kívül helyezkedtek el, de a **miniszterek szakmai támogatására** hozták létre.

c/ **A harmadik csoportba** tartozó szervek sajátos helyet foglaltak el annyiban, hogy bár a minisztériumok keretében jöttek létre, de - mivel törvények (királyi rendeletek) intézményesítették azokat - **a miniszter nem szüntethette meg működésüket.**

2.3. A központi igazgatásban résztvevő szervek feladatai és hatáskörei

Az 1848. évi III. tc. megjelenése után a közigazgatás teendőinek irányításában kiemelkedő szerepe volt az egyes **minisztereknek**. Közigazgatási feladataik azonban nemcsak az egyes minisztereknek voltak, hanem a **minisztertanácsnak** (un. "összminisztérium") és a "**miniszterelnökségnek**" is.

A közigazgatás központi szerveinek körében kell még szólnunk **az államfőről** is; annak ellenére, hogy más hatalmi ágakhoz tartozó funkciókat is ellátott. Az 1848: III. tc. ugyanis a végrehajtó hatalom csúcsára a királyt helyezte.

A központi közigazgatási szervek feladatait a továbbiakban a következő rendszerben tekintjük át:

1. Az államfő
2. A minisztertanács
3. A miniszterelnök és a "miniszterelnökség"
4. A miniszterek és a minisztériumok közigazgatási feladatai és hatáskörei

2.3.1. Az államfő

Az 1791. évi XII. tc. alapján: "A magyar közigazgatás legfőbb megszemélyesítője, illetőleg a magyar államban a végrehajtó hatalom legfőbb birtokosa ... **a király.**"

Az államfő az államhatalom mindhárom ágához tartozó feladatokat ellátott, a közigazgatásban is meghatározó szerepet töltött be. "**Ő a végrehajtó hatalom feje, vagyis ő áll a**

közigazgatási hierarchia csúcsán, az adminisztratív szervezetnek formailag is ő a főnöke."(21)

Az 1848: III. tc. kimondta, hogy az államfő a végrehajtó hatalmat a felelős magyar miniszteri kormány (összminisztérium) által gyakorolhatja, így a király aktusai az illetékes **miniszter ellenjegyzésével** voltak érvényesek.

A király jogosítványai rendkívül széleskörűek voltak. Ezek közül **a továbbiakban közigazgatási feladatait emeljük ki.** Két csoportot különíthetünk itt el: **a közigazgatás legfőbb vezetése** körében tett intézkedések és **a konkrét közigazgatási ügyek** elintézése.

A közigazgatás legfőbb vezetése körében a királyt megillető jogosítványok közé a következők tartoztak:

a/ A közigazgatás területén az államfő **rendeletalkotási jogkört** gyakorolt. A királyi rendeletek a törvényekhez való viszonyukat tekintve lehettek végrehajtási rendeletek, törvényt kiegészítő vagy pótló és törvényt felfüggesztő rendeletek.

b/ A **hivatszervezési és kinevezési jog** alapján a király közigazgatási szerveket hozhatott létre és kinevezhette ezek vezetőit, illetve tisztségviselőit. Nem volt teljesen államfői elhatározás tárgya, hogy bizonyos feladatokra új hivatal állíttassék fel, mert erre az országgyűlésnek közvetett befolyása volt. Jogkörébe tartozott ugyanis az új hivatal költségvetésének megszavazása. A hivatali állásokra történő kinevezések tekintetében a képesítési előírások⁽²²⁾ jelentettek némi korlátot.

c/ Cím és rendjeladományok, kitüntetések adományozása.

d/ Kegyelmezési jog.

e/ A király a közigazgatási szervek felett főfelügyeleti jogot gyakorolt. Ez a jogosítványa azonban csak törvényi korlátok között illette meg.

Konkrét közigazgatási ügyek:

A király eljárhatott **egyedi közigazgatási ügyekben** is, kivéve, ha a törvények valamely ügy intézését kifejezetten kivették az államfő jogköréből és más állami vagy önkormányzati szervre ruházták. A törvények azonban **az államfőnek fenntartott ügyeket** is ismertek. Ezekben a király köteles volt személyesen eljárni, s az intézkedés jogát miniszterekre sem ruházhatta át.

A **felmentés** (dispenzáció) **a konkrét ügyekben való intézkedés sajátos formája volt.** Ez alapján a király egyes jogszabályok rendelkezései alól konkrét esetekben kivételt tehetett. Ehhez törvényi felhatalmazásra volt szüksége. (Pl. az 1883: I. tc. kimondta, hogy a köztisztviselő alkalmazásánál a képesítési feltételek alól rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben kivételt tehet.)

Az 1920: I. tc. kimondta, hogy az államfői teendők ideiglenes ellátására a nemzetgyűlés a magyar állampolgárok közül **kormányzót** választ. E tc. 13. §-a rendelkezett arról, hogy a **kormányzót a végrehajtó államhatalom gyakorlása tekintetében általában ugyanaz a jogkör illeti meg, mint a királyt.** E jogkör lényegét törvényeink azonban közelebbről nem részletezték. Magyarország kormányzója tehát gyakorolta a királyt megillető jogokat és kötelezettségeket.)A közigazgatási szerveket elemző szakirodalom sem tesz különbséget a király és a kormányzó közigazgatási jogköre között, a kettőt legtöbbször együtt tárgyalja.(23))

Az 1848: III. tc. által bevezetett miniszteri ellenjegyzés intézménye szükségessé tette az ügyek írásbeli intézését. **Az államfő írásbeli munkáinak ellátására hozták létre a polgári- és a katonai kabineti irodát.** Segédhivatali minőségükből következett, hogy az államügyek érdemleges elintézésében nem vehettek részt. A király jogosítványai közé tartozott a szervezeti és működési szabályaik megállapítása, a hivatali állások betöltése és az alkalmazottak elbocsátása, valamint a hivatalok irányítása és ellenőrzése.(24)

3.2.2. A minisztertanács feladata és hatásköre

A minisztertanács konzultatív testület volt, ülésein az államfő távollétében a miniszterelnök elnökölt. Eljárását törvény nem szabályozta. A gyakorlatban ülései nem voltak nyilvánosak, de azokról jegyzőkönyvet vezettek.

A minisztertanács:

- megvitatta a legfontosabb államügyeket, a kormány által követendő politikai irányt;
- a több szakminisztert együttesen érintő ügyeket;
- határozott a szakminiszterek közötti hatásköri összeütközésekben;
- az egyes miniszterek által szabad elhatározásukból eléje terjesztett ügyekben, amelyekben egyébként joguk lett volna a minisztereknek önállóan dönteni;
- döntött továbbá olyan ügyekben, amelyekre nézve törvények állapították meg az "összminisztérium" hatáskörét. Pl. oklevéllel történő honosítás (1879: L. tc. 17. §); előirányzat nélküli kiadások jóváhagyása (1896: XX. tc. 16. §); főispánnak rendkívüli hatalommal való felruházása (1886: XXI. tc. 64. §); közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztése (1896: XXVI. tc. 16. §) stb.

A minisztertanács közigazgatási hatáskörébe tartozó ügyeket egy 1897-ben készült hivatalos összeállítás tartalmazta. Ennek megjelenése után azonban sok új feladattal bővült a minisztertanács jogköre. Ezek közül **Martonyi János** a következőket emeli ki:

- **A tisztviselők kinevezésének joga.** Egyes esetekben az államfő kinevezési jogának gyakorlásához szükség volt a minisztertanács hozzájárulására, más kinevezéseket a minisztertanács maga fogatosított. Kinevezte pl. a Fővárosi Közmunkák Tanácsának elnökét és kilenc tagját, az Országos Nép- és Családvédelmi Alap Igazgató Bizottságának elnökét és tagjait.

- **Fontos teendői voltak az állami költségvetéssel kapcsolatban is.** Többek között: a költségvetés végleges kereteinek a megállapítása; állást foglalt a pénzügyminiszter és a szakminiszterek közötti nézeteltérés esetén. Szerepe volt az állam által vállalt anyagi kötelezettségek esetén is (pl. bizonyos értékhatár feletti bérleti szerződéshez a hozzájárulása kellett).

- **Javaslatot tett az államfőnek ünnepélyes honosításra** (1879: XL. tc.).

- **Kimondta a magyar állampolgárságtól való megfosztást** (1939: XIII. tc.).

- **Kimondta a törvényhatósági bizottság felosztatását** (1929: XXX. tc.).

Az "összminisztérium" feladatait Csiky Kálmán⁽²⁵⁾: két nagy csoportra osztotta. Megkülönböztette a "politikai" és a "szorosan közigazgatási jellegű" teendőket.

A politikai természetű feladatok közé azokat sorolta, amelyek a királynak "a törvényhozás körüli felségjogaiból eredtek és amelyek a végrehajtó és a törvényhozó hatalom egymáshoz való viszonyának és a parlamenti rendszernek következményei"⁽²⁶⁾. Nevezetesen:

"- törvényjavaslatokat készít és azokat az országgyűlés elé terjeszti,

- az állami költségvetést évenként elkészíti és az országgyűlés elé terjeszti,

- az egyes miniszterek a tárcájukhoz tartozó ügyeket a törvényhozás előtt képviselik,

- az országgyűlés által megalkotott törvényeket szentesítés végett a király elé terjeszti,

- gondoskodik a törvények kihirdetéséről."

A szorosabb értelemben vett közigazgatási teendőkhöz a következőket sorolta:

- **A fennálló törvényeket és rendeleteket végrehajtja.** "Feladata azonban nem az, hogy a közvetlen közigazgatással

foglalkozzék, hanem irányt adjon az alatta álló hatóságoknak. E feladatából folynak további teendői is."

- A törvények korlátai között rendeleteket és utasításokat bocsát ki. Ez a jogosítványa azonban nemcsak a törvények végrehajtására és életbeléptetésére vonatkozott, hanem törvény hiányában, illetőleg attól függetlenül is kiadhatott rendeleteket. Az általa kiadott rendeleteket három nagyobb csoportba sorolhatjuk:

a/ Végrehajtási rendeletek: amelyek a törvények életbelépéséhez szükségesek, azokat részletezik.

b/ Törvénytörő rendeletek: olyan ügyekben, amelyeket a törvények nem rendeznek, de amelyeknek a szabályozása szükséges. Ezek "tartalmi határait a fennálló alkotmány szelleme szabja meg."

a/ Szükségbeli rendeletek: amelyek egy törvényt módosítanak vagy felfüggesztenek. "Kiadásának joga azon az elven alapul, hogy a kormánynak sürgős szükség esetén és a fenyegető veszély elhárítása végett jogában áll, sőt kötelessége magát a törvényt is ideiglenesen hatályon kívül helyezni."⁽²⁷⁾ Ezeket a rendeleteket jóváhagyás végett utólag be kell mutatni az országgyűlésnek.

- **A kinevezési jog gyakorlása:** A kormányhivatalnokokat és az állami tisztviselőket kinevezés végett felterjeszti a királynak, illetve saját hatáskörében kinevezi és alkalmazza őket. Jogosítványai közé tartozik az ezzel kapcsolatos **felfüggesztés, elbocsátás és nyugdíjazás.**

- **Felügyelet és ellenőrzés gyakorlása:** Ez kiterjedt az állami és önkormányzati hatóságok működésére, az igazságszolgáltatás menetére, a közrend, személy- és vagyonbiztonság fenntartására, az egyházakra és külső működésükre, valamint a tanintézetekre.

- Az alsóbb fokú állami és önkormányzati hatóságok határozatait ellen hozzá **fellebbezett ügyek végső fokon történő elintézése.** Kivételt képeztek ezalól a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyek.

2.3.3. A miniszterelnök és a "miniszterelnökség"

A miniszterelnök elnökölt a minisztertanács ülésein és azt bármikor összehívhatta. A törvények szentesítése és kihirdetése a miniszterelnök útján történt. A miniszterelnök "közigazgatás terén játszott szerepe töredékes."⁽²⁸⁾ Feladatait hivatala, a "miniszterelnökség" útján látta el. A hivatal csak néhány ügykör intézésével foglalkozott, és a közigazgatási szervezet irányítására csak korlátozottan volt lehetősége.

A miniszterelnökség ügyosztályokra tagolódott, ettől elkülönülve működtek a közvetlenül miniszterelnök alá rendelt szervek.

Az ügyosztályok a következők voltak:

- Elnöki osztály: amelynek az állami ünnepek rendezése, címek és rendjelek adományozása körül volt szerepe, valamint a miniszterelnökségi alkalmazottak személyes ügyeinek az intézésében látott el feladatokat.

- A nemzetiségek ügyeivel foglalkozó osztály feladata a nemzetiségi politika általános irányítása volt (iskolaügy, közigazgatási nyelvhasználat, stb.).

- A sajtóosztályhoz a lapengedélyezések, majd az 1938-ban felállított sajtókamara tartozott.

Közvetlenül a miniszterelnök alá rendelt szervek:

- A m. kir. Központi Statisztikai Hivatal és a mellette tanácsadó szervként működő Országos Statisztikai Tanács.

- Az értelmiségi munkanélküliség ügyeinek országos kormánybiztossága⁽²⁹⁾.

- A Fővárosi Közmunkák Tanácsa, amely a miniszterelnök alá rendelt olyan szerv volt, amelynek illetékessége nem az egész országra, hanem csak Budapestre és környékére terjedt ki.⁽³⁰⁾

2.3.4. A miniszterek és a minisztériumok közigazgatási feladatai és hatáskörei

A miniszterek a közigazgatás egy-egy ágának vezetésével megbízott központi hatóságok voltak. A vezetésük alatt álló tárca ügyeiben teljesen önállóan jártak el.

Márffy Ede a miniszterek közigazgatási jellegű feladatait két csoportra osztja: "a közigazgatási szervezet működtetése tekintetében végzett tevékenységet" elkülöníti a "konkrét ügyek intézésétől". Az előbbit kormányzati funkciónak nevezi.

A miniszterek **kormányzati feladatai** közé sorolja:

- Kötelesek gondoskodni a törvények végrehajtásáról, valamint
- diszkrecionális hatáskörben intézkedéseket tenni, ha nincsenek törvényes rendelkezések, de a közigazgatás érdekei sürgős intézkedést követelnek.
- Irányítják és vezetik az alájuk rendelt közigazgatási szervek működését.
- Ellenőrzést gyakorolnak az alárendelt szervek működése felett.
- Figyelemmel kísérik a tárcájuk körébe tartozó közigazgatási ügyek vitelét.
- Törvényjavaslatot terjesztenek a parlament elé.

A miniszterek eljártak **konkrét közigazgatási ügyekben** is. A törvények nagy számban jelöltek meg olyan ügyeket, amelyekben a miniszterek közigazgatási fórumként döntöttek, illetőleg határoztak, mégpedig nemcsak legfelső fokon, hanem sokszor első, vagy középfokon. Határozataik ellen egyes esetekben a közigazgatási bíróságnál lehetett panasszal élni.

A miniszterek hatáskörébe utalt konkrét ügyek nagy száma persze **túlzott centralizációt eredményezett**. "... ezek az ügyek egyrészt elvonják a minisztereket tulajdonképpeni hivatásuktól, a közigazgatási szervezet működtetésének általános vezetésétől és irányításától, másrészt pedig az ez által

keletkező túlságos centralizáció bénítólag hat egész közigazgatásunk ügymenetére."(31)

Világosan mutatja ezt a képet az **a hatásköri csokor**, amelyet az egyes minisztériumoknak kellett ellátniuk.(32)

Egyed István, két nagy csoportra osztja a minisztériumok tevékenységét. "A minisztérium **részben mint segédszerv** működik a parlament és az államfő mellett, **részben** a törvények által reá ruházott **hatáskört önállóan látja el**. A segédszervi működés inkább politikai természetű, **az önálló pedig kormányzati és közigazgatási irányú**."(33)

Feltehetően a terjedelmes minisztériumi feladat- és hatásköri listához igazodik az is, hogy szinte mindegyik **minisztérium erősen tagolt belső szervezettel rendelkezett. A minisztériumi főosztályok, ügyosztályok száma a későbbiek során még növekedett is**. Néhol 18-19 osztály is működött (pl. Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, Iparügyi Minisztérium⁽³⁴⁾). A **minisztériumi apparátus létszáma** már ekkor is nagyon **magas** volt.

2.4. A kormány és a minisztériumok szervezetének változása 1848 után - a jogszabályok tükrében

1. Az **1848. évi III. tc.** által felállított felelős magyar minisztérium szervezete módosult, a miniszterek száma megváltozott, feladataik között gyakran átcsoportosításra került sor.

Az **1867. évi XII. tc.** rendelkezett a három közös minisztérium felállításáról (külügy, hadügy, pénzügy); valamint e tc. szabályozta az ún. delegációk feladatait és működését.(35)

Az **1868. XXX. tc. 44. §-a** elrendelte a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter kinevezését. (Tisztsége 1918-ban szűnt meg.)

Az **1889: XVIII. tc.** óta a közmunka- és közlekedésügyi minisztert kereskedelemügyi miniszternek; a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztert földművelésügyi miniszternek nevezték.

Az **1917: XI. tc.** felhatalmazást adott "a háborúnak és a békére való átmenetnek tartamára" négy tárcanélküli miniszter kinevezésére. Ennek alapján az **1920: I. tc. 6. §-ában** a következő négy tárca nélküli miniszteri posztot létesítették: kisközségi minisztere, népjóléti miniszter, közlekedésügyi miniszter, nemzeti kisebbségek minisztere. A kisközségi miniszterének és a nemzeti kisebbségi miniszternek a tisztségét az **1921: XXIII. tc. 8. §-a** szüntette meg; ugyanez a tc., valamint az **1924: IV. tc.** rendelkezett a közlekedezési miniszteri funkció megszüntetéséről is.⁽³⁶⁾

Az **1918-as néptörvények** több vonatkozásban módosították a kormányzati és minisztériumi struktúrát. Néphatározat mondta ki, hogy az államfői hatalmat a Károlyi Mihály vezetésével megalakult ún. népkormány gyakorolja. A néphatározat a törvényalkotás jogát is a kormányra ruházta, bár meghatározta az alkotandó törvények körét.

A kormány tevékenysége az államfői jogkörbe is mélyen belenyúlt. Ez intézte az addig királyi hatáskörbe tartozó kinevezéseket, gyakorolta a kegyelmezési jogot, a követküldés és fogadás jogát. "Az Ausztriával való közösség megszűnésének szükségszerű következménye volt a kormány szervezetének újabb megváltozása. Mindenekelőtt új külügyminisztériumot kellett szervezni, s a közös minisztérium megszűnésével új funkciókat kapott a honvédelmi és a pénzügyminisztérium is."⁽³⁷⁾

A külügyminisztérium felállítását az **1918: V. néptörvény 2. §-a** rendelte el. E szerint a külügyi igazgatás élén a külügyminiszter áll. A külügyi igazgatás szervei lettek a külügyminisztérium mellett a diplomáciai képviselők és a konzuli hivatalok.

Az **1918: IV.** néptörvény a munkaügyi és népjóléti minisztérium létesítéséről rendelkezett. Ennek tevékenységét az 1932. évi XII. tc. szüntette meg.

A Tanácsköztársaság időszakában az 1919: V. néptörvény az állam és az egyház szétválasztásának jegyében külön vallásügyi és külön közoktatásügyi minisztériumot szervezett. Ezek később vallás- és közoktatásügyi minisztérium néven egyesültek.

A kormány átszervezése során az **1919. évi X. néptörvény** népgazdasági minisztériumot is életre hívott.

1919-ben a kormány teendőit a Forradalmi Kormányzótanács vette át, s ezzel az államigazgatás legfőbb központi szerve lett. Emellett ellátta a legfőbb államhatalmi szervek feladatait is. Az Alkotmány meghozataláig jogszabályokat alkotott, így pl. az ideiglenes alkotmányt is. Szervezete a minisztertanácshoz hasonlított, élén elnök állt, tagjai pedig a különböző népbiztosságok vezetői voltak. Tizenkét népbiztosság működött.

Az Alkotmány elfogadása után a Forradalmi Kormányzótanács elnevezése kormányzótanácsra változott, feladatai némileg átalakultak, a népbiztosok száma 9-re csökkent.⁽³⁸⁾

A Kormányzótanács mellett **számos országos hatáskörű szerv** működött. Ilyen volt pl. a **Központi Lakásbizottság**, az **Országos Központi Árvizsgáló Bizottság**, az **Építési Direktórium**, a **Műemlékek Országos Bizottsága**, stb.

1928-ban újabb tárca nélküli miniszteri tisztség létrehozására került sor "az ország gazdasági politikájának egységes irányítására". Az e célra rendelt közgazdasági miniszter feladata az lett volna, hogy biztosítsa az összhangot a gazdasági természetű tárcák (földművelésügyi, kereskedelmi, ipari) között. Ez a miniszteri funkció azonban csak három évig volt betöltve.

1935-ben a kereskedelmi minisztérium ügykörét kettéválasztották, s külön kereskedelem és közlekedésügyi, s külön iparügyi minisztérium felállítására került sor (**1935. évi VII. tc.**).

1938-ban a felvidéki ügyek intézésére neveztek ki tárca nélküli minisztert, akinek tisztsége 1940-ben szűnt meg. 1942. áprilisában két tárca nélküli minisztert nevezett ki az államfő: a nemzetvédelmi propaganda irányítására és a hadbavonultak érdekeinek gondozására.

2. A közigazgatási teendőket az állam kizárólagosan a minisztériumokon keresztül sohasem volt képes ellátni, szükség volt ezért alárendelt szervek kiépítésére is. Ezek közül kiemelkednek a minisztériumok közvetlen alárendeltségében működő központi, általában országos illetékességgel rendelkező szervek. Ezek a hatóságok az alsó- és középfokú közigazgatási szervek és egy-egy szakigazgatási ágazat csúcsán álló minisztérium között helyezkedtek el.

Közös jellemzőjük, hogy **egy-egy speciális szakfeladatra** hívták őket életre, hatáskörük tehát nem általános volt, hanem a közigazgatás szűkebb területén tevékenykedtek. **Gyakran egy-egy minisztériumi feladat leválasztásával jöttek létre**, és sokszor az adott feladatot korábban a minisztériumban ellátó **tisztviselői állományt is átvették**. Ez a minisztériumi apparátus karcsúsítására is alkalmas eszközként kínálkozott.

Valamennyi minisztérium rendelkezett neki közvetlenül alárendelten működő központi közigazgatási szervekkel.⁽³⁹⁾

E közigazgatási szervezetrendszer megjelenése és fokozatos kibővülése **visszahatott a központi (miniszteriális) irányító szervezetre is**; közelebbről: azoknak is fokozatosan bővülniük, vertikálisan és horizontálisan tovább tagozódniuk kellett.

2.5. A minisztériumok tanácsadó szervei

Nem tekinthetjük központi közigazgatási szerveknek a minisztériumok mellett működő tanácsadó, véleményező szerveket. Működésük azonban olyan **szorosan kapcsolódott egy-egy miniszter tevékenységéhez,** hogy szükségesnek látszik e tanácsok, bizottságok körének vázlatos az áttekintése is.

A minisztériumok mellett működő tanácsadó szervek általában **vegyes összetételű testületek** voltak. Elnököket rendszerint az államfő, tagjait pedig a szakminiszterek nevezték ki, vagy érdekképviseltek, szakképviseltek delegálták.

Ezek a szervek **hatósági feladatokat nem láttak el,** feladatuk az illető szakminiszter részére **tanácsadás, véleményezés, javaslattétel, kezdeményezés,** egyes esetekben felügyelet gyakorlása volt.

Egyed István a szóban forgó országos tanácsok és bizottságok létrehozását azzal indokolta, hogy az egyes miniszterek hatáskörébe rendkívül eltérő természetű ügyek tartoztak, a minisztériumokban viszont nem volt minden ügycsoportra nézve kellő számú szakember. "A minisztériumi ügyintézés e hátrányait vannak hivatva kiegyenlíteni azok az országos tanácsok és bizottságok, amelyeket sokszor csak a miniszter támogatására, tanácsadására, véleményezésére, bizonyos esetekben azonban az ügyek meghatározott csoportjának elintézésére törvény vagy miniszteri rendelet szervezett."⁽⁴⁰⁾

E tanácsok és bizottságok néha az államfő vagy a miniszter által kinevezett, néha azonban - legalább részben - a parlament és az önkormányzati szaktestületek által választott tagokból alakultak.

A Miniszterelnökségnek, a Belügyminiszternek és az Ipari miniszternek 3-3, a Pénzügyminiszternek 2, a Kereskedelem- és Közlekedésügyi miniszternek⁴, a Földművelésügyi miniszternek 5, a Vallás- és Közoktatási miniszternek 7 tanácsadó szerve volt.⁽⁴¹⁾

3. Az 1945 előtti központi (miniszteriális) szervek szervezetének és működésének általánosítható vonásai - a központi igazgatást jellemző főbb tendenciák

Miért volt szükség az 1945 előtti közigazgatási szervezetrendszer jellemzőinek áttekintésére?

Az 1945 előtti központi igazgatás karakterisztikumai közül **különösen három tendencia** érdemes kiemelésre. Ezek:

- a/ A különös hatáskörű szervek számának növekedése.
- b/ A testületi szervek számának növekedése.
- c/ Rendkívül erős centralizáció.

ad a/ A központi igazgatásban a **különös hatáskörű szervek száma 1848 után is folyamatosan növekedett**, a közigazgatási feladatokat egyre inkább speciális szakszervekre bízták. A korábbi helytartótanácsot - amelynek feladata a szorosabb értelemben vett belügyek mellett az igazgatás szinte valamennyi ágára kiterjedt - szakminisztterek váltották fel, illetve a minisztériumok. A minisztériumokon belüli specializáció erősödése is érzékelhető az ügyosztályok, csoportok, főosztályok számának növekedéséből. A központi igazgatási szervek rendszerében a nem minisztériumi jogállású szervek számának növekedése is a különös hatáskörű szervek számának növekedését mutatja, hiszen e szerveket egy-egy szakfeladat ellátására hozták létre.

Weis István a közigazgatás szervezeti reformjának vázolásakor kiemeli, hogy annak ki kell terjednie a központi kormányhatóságokra is. A központi kormányhatóságokat "a magyar közigazgatás kórtörténetének legszomorúbb lapjai"-ként jellemzi. "Az első feltűnő mozzanat a minisztériumok aránylag nagy száma: amilyen arányban bonyolódott a politikai helyzet ... ugyanúgy gyarapodtak a minisztériumok. ... elkerülhetetlenül szükséges, hogy ezt a rettenetes szétagolódást megszüntessük."(42)

ad b/ **A közigazgatás egyedi szerveinek hatáskörét testületi szervek vették át:** az országos főméltóságok (egyedi szervek) mellett kormányiszékek jöttek létre, majd 1848-ban megalakult az első felelős magyar minisztérium. A helytartótanács feladatainak szétoztása az egyes miniszterek között a decentralizáció irányába hatott. A minisztériumok azonban, mint fent már kiemeltük, egyszemélyi felelős vezetés alatt álltak, szervezetük erősen centralizált volt.

ad c/ **A magyar közigazgatási rendszert már 1945 előtt a túlzott centralizáció jellemezte:**

Ezt mutatja:

ca/ A központi közigazgatási szervek nagy száma és

cb/ széles hatásköre, valamint

cc/ a kiterjedt kormányfelügyelet.

Ad ca/ **A központi közigazgatási szervek nagy száma.** "Közigazgatásunk az 1867-ben átvett kereteket sokszorosán túlszárnyalta." A közigazgatási szervek száma "az 1848 évből húszezszorosára emelkedett."⁽⁴³⁾ A közigazgatás feladatainak növekedése új szervek felállítását tette szükségessé. Az új feladatokra egyre inkább állami szerveket hoztak létre, amelyek központi irányítás alatt álltak. Sok esetben pedig a korábban a törvényhatóságok által ellátott feladatok is központi irányítás alatt álló szerv feladatkörébe kerültek.

Ad cb/ **A központi közigazgatási szervek rendkívül kiterjedt hatáskörrel rendelkeztek.** A kormány tagjai konkrét közigazgatási ügyekben is eljárhattak. "... minisztériumaink túl vannak terhelve jelentéktelen adminisztratív ügyek intézésével is, és így alig marad idejük a tulajdonképpeni teendők megfelelő ellátására."⁽⁴⁴⁾ "Az önkormányzati hatóságok iránti bizalmatlanság a magyar közigazgatás terén túlzott központosítást hozott létre." "... törvényeink ... a miniszterek döntése alá minden igazgatási ágban felette sok ügyet tereltek, a miniszterek intézkedési jogkörét mértéken túl kiterjesztették, ... a túlságos centralizáció következtében a minisztériumok a

magánosok különböző közigazgatási ügyeivel annyira el vannak halmozva, hogy e miatt gyakran a **tulajdonképpen kormányzati, azaz a vezető és irányító működés kénytelen háttérbe szorulni.**"(45)

cc/ **Kiterjedt kormányfelügyelet:**

Erekly István főleg a következő négy körülményben látja a mi **kormányfelügyeleti rendszerünk hátrányait**: "1. a legfelsőbb ellenőrzés még jelentéktelen helyi ügyekben is minden határozatra kiterjed; 2. az ellenőrzés központosítva van; 3. nincs meg az ellenőrzés szakszerűsége és 4. nincs hatályos bírói védelem."(46)

Egyed István a következőképpen jellemzi a kialakult helyzetet:

"Magyarország a korlátlan kormánygyámkodás hazája. Van eset, amikor valamely törvényhatósági határozat meghozatalához is már miniszteri engedély szükséges; de azon felül a törvények és rendeletek egész halmaza sorol fel előzetes miniszteri jóváhagyás, megerősítés illetőleg tudomásul vétel alá eső határozatokat. Ehhez járul a magánosok fellebbezése és felterjesztése, a közigazgatási ágak főnökeinek és előadóinak rendelkezésére álló fellebbezés, felfolyamodás és felterjesztés, melyek alapot adnak a kormány felülvizsgálati tevékenységére; és ez a jogkör jogorvoslat vagy felterjesztés nélkül is megilleti a minisztert, ha bármi módon észleli a törvényteleniséget."

"Az állami gyámkodás világos esetei: az előzetes engedély, beleegyezés, jóváhagyás, helybenhagyás, megerősítés és tudomásulvétel (4600/1901. M.E. sz. r. 1-2. §). Ezekben az esetekben a miniszter a jóváhagyást nemcsak a jogszerűség, hanem célszerűség és államérdek szempontjából is megtagadhatja."(47)

Tagadhatatlan - állapítja meg **Koncz János**(48) -, hogy az állam életében központosításra szükség van. Hiszen e nélkül nem volna lehetséges a kormányzás sem. Azonban fontos annak felismerése, hogy a központosítás elve milyen határig érvényesüljön az állam életében.(49)

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar közigazgatási rendszerben a centralizáció nem újkeletű jelenség, a központosítási tendenciák már 1945 előtt is karakterisztikusan jellemezték közigazgatásunkat. Ezt jelezte a központi közigazgatási szervek egyre növekvő száma és szélesedő feladat- és hatásköre is.

IV. A KÖZPONTI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSE 1945-TŐL NAPJAINKIG

1. A közigazgatás központi szervei 1945-től az Alkotmány hatálybalépéséig.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés az első ülésén megválasztotta a politikai bizottságot és annak javaslata alapján az **Ideiglenes Nemzeti Kormányt**. Az 1945. évi II. tv. 1. §. (4) bekezdése alapján a **miniszterelnököt** az Ideiglenes Nemzetgyűlés elnöksége, ill. egyhangúság hiányában az Ideiglenes Nemzetgyűlés bízta meg. A **minisztereket** az 1945. évi III. tv. 3. §-a szerint az államfői teendőket ideiglenesen ellátó Nemzeti Főtanács nevezte ki. A Nemzeti Főtanács által gyakorolt kinevezést "a nemzetgyűlés politikai bizottsága által a miniszterelnök javaslatára hozott határozata"⁽¹⁾ előzte meg.

Az 1945. évi XI. tv. alapján pedig már a Kormány összes tagját - tehát a miniszterelnököt is - a Nemzeti Főtanács nevezte ki. Ehhez a miniszterelnök esetében a politikai bizottság kétharmados többségű határozata, ennek hiányában pedig a Nemzetgyűlés határozata szükségeltetett.

Az **államfői** hatalmat ideiglenesen kollektív szerv, a **Nemzeti Főtanács** gyakorolta, amely azonban "alig kapott helyet a kormányzati tevékenység körében. Feladatköre lényegében a kinevezésre és az államfőnek a kormányzati tevékenységen kívül eső teendőire korlátozódott."⁽²⁾

Kiemelkedő szerepe volt ugyanakkor az **Ideiglenes Nemzetgyűlés politikai bizottságának**, amely az ülések közötti időben helyettesítette a nemzetgyűlést és "ellenőrizte, sőt sok vonatkozásban irányította az Ideiglenes Nemzeti Kormány működését, sőt ... a jogszabályalkotásban is döntő szerepet vitt."⁽³⁾

Érintette még a kormányzás szervezetét a **11.000/1945. ME.r.**, amelynek alapján a Kormány kiegészült tárca nélküli államminiszterekkel és a tájékoztatásügyi miniszterrel; valamint a

kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter helyett kereskedelem és szövetkezetügyi, valamint közlekedésügyi miniszteri tisztség jött létre.

Az **1945. évi XI. tv.** alapján a magyar felelős minisztérium felépített: miniszterelnök, három államminiszter (ezek közül kettő miniszterelnök-helyettes), tizennégy miniszter.⁽⁴⁾

Mindezeket egybevetve **Beér János** a kormányforma kezdeti jellegzetességeit vizsgálva a következőket emelte ki:

- A Nemzeti Kormány teljes egészében a Nemzetgyűlésnek (közvetlenül, vagy a politikai bizottság útján) volt alárendelve, annak szoros ellenőrzése és irányítása mellett tevékenykedett.
- Gyors intézkedéseket megkívánó körülmények között a Kormány igen széleskörű jogalkotási felhatalmazást kapott.
- A politikai bizottság - amely a nemzetgyűlés szerve volt - mindenképpen annak alárendelve, sok vonatkozásban helyettesítette a Nemzetgyűlést és széles tevékenységi körben járt el önállóan is.
- A politikai bizottság sajátosságai és testületi jellege a későbbi népköztársasági elnöki tanács első csíráit mutatták.
- A Nemzeti Főtanácsnak kevés szerepe volt a kormányzati tevékenység körében.⁽⁵⁾

Az **1946. évi I. tc.** átfogóan rendezte a kormányfomát. Ezt követően a kormányforma jogi rendezésében az Alkotmány kihirdetéséig lényeges változás nem történt.

Az 1946. évi I. tc. tartalmazott néhány **közigazgatási vonatkozású intézkedést** is⁽⁶⁾:

- Az államfői funkciót a köztársasági elnök töltötte be, akit a nemzetgyűlés négy évre választott.

- A végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium útján gyakorolta. A köztársasági elnök jogkörébe tartozott a Minisztertanács kinevezése. A miniszterelnök kinevezése során azonban a parlamenti többségi elvet tiszteletben kellett tartania. A minisztereknek a miniszterelnök javaslata alapján adott megbízást.

- A köztársasági elnök minden rendelkezéséhez illetve intézkedéséhez miniszteri ellenjegyzés szükségeltetett.

- A köztársasági elnöknek a törvényhozásba "vajmi kevés beleszólása volt."⁽⁷⁾

- A köztársasági elnök címeket és érdemrendeket adományozhatott.

- Fentiek mellett "... határozott hangsúlyt kapott a nemzetgyűlés ellenőrző-irányító jogköre a minisztertanács felett, és sok vonatkozásban megmaradt a politikai bizottság kiemelkedő szerepe is."⁽⁸⁾

Az **1946. évi XVI. tc.** részletesen szabályozta a **Kormány rendkívüli felhatalmazásának** körét. Eszerint a Kormány "...rendelettel megtehet a rendkívüli helyzetben szükséges, a törvényhozás hatáskörébe tartozó bármely intézkedést, és evégből a hatályos törvényektől eltérőleg is rendelkezhet." A felhatalmazást az 1949. évi XX. tv. meghozatala előtt több ízben meghosszabbították, utoljára az 1948. évi LVI. tv. 1949. december 31-ig. A NET létrehozása azonban a felhatalmazást feleslegessé tette.

2. Az 1949. évi XX. tc. hatása a kormányzati struktúrára

2.1. A minisztertanács

1. Alkotmányunk 1949-ben elfogadott szövege **minisztertanács** névvel jelölte az államigazgatás legfelsőbb szervét. A "**kormány**" **megjelölés az 1957. évi II. tv.-ben** jelent meg. A hivatkozott törvény az Alkotmány 22. §-át kiegészítve, a "minisztertanács" megjelöléshez zárójelben "A magyar forradalmi munkás-paraszt kormány" megjelölést fűzte. "Egyébként az

említett módosítás a minisztertanács jogi helyzetében semminemű változást nem jelentett."(9)

Az Alkotmány kijelölte a **minisztertanács legfontosabb tevékenységi területeit**. Ennek alapján:

"A minisztertanács:

- a/ irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alája rendelt szervek munkáját,
- b/ biztosítja a törvények és a NET törvényerejű rendeleteinek végrehajtását,
- c/ biztosítja a népgazdasági tervek megvalósítását,
- d/ megoldja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a hatáskörébe utal."(10)

Erre az alkotmányi rendelkezésre építve a jog- és szakirodalomban a minisztertanács feladatai között **két fő tevékenységi kört különítettek el**:

- a minisztertanácsnak **az államigazgatási szervezet** irányításában végzett tevékenységét és
- a minisztertanács **kormányzati tevékenységét**.

2. A minisztertanács egész működéséért **felelősséggel tartozott** a legfelsőbb államhatalmi szerveknek; így az **Országgyűlésnek**, ülésszakai között pedig a **NET-nek** alárendelten működött.

Az 1949. évi XX. tv. a felelősség általános deklarálásán túl a **felelősség érvényesülésének jogi biztosítékait** is rögzítette. Ezeket a jogi biztosítékokat **Kovács István**⁽¹¹⁾ két csoportra osztotta. Megkülönböztetett szervezeti és hatásköri biztosítékokat:

A felelősség érvényesülésének legjelentősebb szervezeti biztosítékai:

- a/ A minisztertanácsot az Országgyűlés választotta.
- b/ A minisztertanácsot az Országgyűlés bármikor visszahívhatta.

- c/ A minisztertanács köteles volt munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen beszámolni.
- d/ Az Országgyűlés tagjai interpellációs joguk keretében kérdést intézhettek a minisztertanácshoz.

A felelősség érvényesülésének legfontosabb hatásköri biztosítékai:

- a/ A minisztertanács aktusai nem lehetek ellentétben az államhatalom legfelsőbb szerveinek aktusaival.
- b/ Az államhatalom legfelsőbb szervei a minisztertanácsnak bármely aktusát megsemmisíthették, illetve megváltoztathatták, függetlenül attól, hogy azok ellentétben álltak-e az aktusaikkal vagy sem. ("Erről az Alkotmány csak a NET hatáskörébe utalóan rendelkezik tételesen [20.§ (2) bek.], ez a jogkör azonban az Országgyűlést is megilleti." - állapítja meg a Szerző).

3. A minisztertanács testületi szervként működött, hatáskörei, illetve kötelezettségei a minisztertanácsot mint testületet illették meg. A minisztertanács testületi jellegét igazolja még, hogy:

- A **minisztertanács tagjai egyenlő joggal** vesznek részt az ülésein, a rendeletek és határozatok meghozatalában.
- "A minisztertanács kollektív munkájában a minisztertanács **egyik tagja sincs a minisztertanács elnökének** vagy bármely más tisztségviselőjének **alárendelve**. Saját jogukon sem a minisztertanács elnöke, sem helyettesei nem utasíthatják a minisztertanács egyes tagjait."
- A **minisztertanács mint testület ellenőrzi** az államigazgatás összes szerveinek, így a **minisztertanács elnökének és tagjainak a tevékenységét** is. **Utasíthatja** egyes tagjait, akikre a minisztertanács határozatai kötelezők.
- Az 1949. évi XX. tv. 26. § (2) bek. alapján "a miniszterek a **jogszabályok rendelkezéseinek és a minisztertanács határozatainak megfelelően** vezetik az államigazgatás

feladatkörükbe tartozó ágait és irányítják az alájuk rendelt szerveket.

- A minisztertanácsot, mint testületi szervet illeti meg a **törvénykezdeményezés joga**. Ilyen joga nincs sem az elnökének, sem a minisztereknek.
- A minisztertanács csak mint testületi szerv alkothat **minisztertanácsi rendeleteket**, amelyek a jogforrások hierarchiájában magasabb fokon állnak mint a miniszteri rendeletek.

1945. előtt a minisztertanács testületi szervként működött. A "**kollektivitás hiányát**" Kovács István⁽¹²⁾ a következőkkel indokolja:

- Nem ismerték a kormányrendelet intézményét, hanem miniszterelnöki rendeletek jelentek meg, amelyek a jogforrási hierarchiában a miniszteri rendeletekkel egy szinten helyezkedtek el.
- A minisztereket egyénileg is megillette a törvénykezdeményezés joga.
- Az államfői aktusokat bármelyik miniszter ellenjegyezhetette.

Az 1945. előtti közjogi irodalom általánosan elismerte a Kormány "nem kollegiális" jellegét. Kovács István idézi Kmety Károlyt⁽¹³⁾, aki "még élesen aláhúzta az egyes miniszterek önálló jogosítványait a minisztertanács egészével szemben."

2.2. A minisztériumok szerepének átalakulása

Magyarországon az 1848. évi III. tc. alapján állították fel az első minisztériumokat.

Az 1848. évi III. tc. óta bekövetkezett **változások a minisztériumok jogállása tekintetében voltak a legjelentősebbek.**

Az 1940-es évek végéig a minisztériumok széles jogkörrel rendelkező szervek voltak, a miniszter nagyfokú

önállósága mellett. **Mónus Lajos**⁽¹⁴⁾ a következőképpen jellemzi az akkori helyzetet:

"Egy-egy igazgatási ágazat területén a minisztériumok képezték azt a legfelső szakigazgatási szervet, amely igen széles jogkörrel hatósági, irányítási, felügyeleti és gazdálkodási tevékenységet végzett. ... Ehhez a minisztériumnak megvoltak a szükséges közhatalmi jogosítványai, ... valóban felelős volt ágazata kielégítő működéséért és a kormány által kijelölt politika érvényesítéséért."

"**Ezt követően** a miniszter és a minisztérium funkciója gyökeresen megváltozott, ... **a minisztérium átalakult egy adminisztratív jellegű végrehajtó szervvé**, amelynek legfontosabb feladata a központilag meghatározott tervek lebontása és annak következetes végrehajtása lett."

Az 1950-es évektől kialakult helyzet kiváltó okai között **Mónus Lajos** - többek között - a következőket említi⁽¹⁵⁾: túlcentralizáltság, tervutasításos rendszer, merev pártirányítás és ezáltal állami feladatok párt által történő átvétele, az állami szervek feletti gyámkodás, nem kielégítő káderpolitika, stb.

Szerző a fentiek **következményének** tekinti a minisztériumok felé megvalósuló közvetlen pártirányítást; a minisztériumok számának növekedését; anyagi eszközeik elvonását, illetve centralizálását; a minisztériumok feladat- és hatáskörének szűkülését; önálló döntési jogkörük csaknem teljes megszűnését, stb.

A minisztériumok jogállásának változását vizsgálva összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a miniszter és a minisztérium kezdeti széles jogköre és önállósága az 50-es évektől kezdődően beszűkült, s a minisztériumok adminisztratív jellegű végrehajtó szervekké alakultak át.

2.3. A miniszter és a minisztérium viszonya

1. Az 1949. évi XX. tv. rögzítette a miniszter és a minisztérium egymáshoz való viszonyát. Ennek alapján a "Magyar államjog" c. egyetemi tankönyv⁽¹⁶⁾ az egyes államigazgatási **ágazatok legfelsőbb irányítóinak a minisztériumokat** tekintette. Ezt a következőkkel indokolták:

"Az egyes miniszterek ... nem saját személyükben, nem is mint a minisztertanács tagjai rendelkeznek hatáskörrel, hanem mint az egyes minisztériumoknak a legfelsőbb hatalmi szervek és a minisztertanács felé egyaránt felelős egyszemélyi vezetői. Ebből következik, hogy egyes ágazatok legfelsőbb irányítói nem a miniszterek, hanem az egyszemélyi felelős vezető irányítása alatt működő minisztériumok."

Szerző a **miniszter kiemelkedő szerepét** az alábbi indokkal támasztja alá:⁽¹⁷⁾

- A minisztérium szervezetén belül nincs olyan szerv, amelynek a minisztertől független hatásköre lenne.
- A minisztériumon belül minden szerv minden konkrét ügyben köteles a miniszter utasítását végrehajtani.
- A miniszter a minisztérium bármely belső szerve által kiadott intézkedést korlátlanul megváltoztathat.
- A miniszter korlátozás nélkül dönthet a minisztérium hatáskörébe tartozó bármely ügyben és korlátozás nélkül felruházhatja az érdemi döntés jogával a minisztérium általa kijelölt dolgozóját.
- A minisztériumon belül a miniszter állapítja meg az általános ügybeosztást: hogy a minisztérium egyes osztályai, főosztályai, igazgatóságai, stb., a minisztérium hatáskörének mely részét gyakorolják.
- A miniszternek széleskörű kinevezési joga van a minisztérium szervezetében.

Fentiek összegzéseként megállapíthatjuk, hogy bár a szocialista közjogi irodalomban sokan tagadták, hogy "a miniszter

a hatóság" és a "minisztérium a miniszter segédszerve", a jogszabályok mégis ezt a konstrukciót alakították ki.

2. A szervezeti változásokkal több okból sem foglalkozunk. Egyrészt azért, mert a minisztériumi szervezet "tucatszor került átalakításra, volt olyan tárca is, amely mindössze néhány hónapot élt meg." "1950 és 1956 között kilenc törvény hozott létre, vagy szüntetett meg minisztériumokat, általában nem is egyet."(18)

A minisztériumi struktúra változását amiatt is szükségtelen bemutatni, mert - amellet, hogy sok esetben nem átgondolt koncepciók és hosszútávú érdekek játszottak szerepet az átszervezésekben - e munkában nem a szervezeti változásokra, hanem a **működési mechanizmusra** és az **ellátott feladatokra** helyezzük a hangsúlyt.

A szervezeti változtatások másodlagos szerepére a jogirodalomban több utalást is találhatunk. Ezek közül most csak két véleményt idézünk:

"Azáltal, hogy három minisztériumból egyet szervezünk, önmagában semmit nem érünk el, ha a feladatkörök és a működési feltételek ugyanazok maradnak. Mégcsak létszámot sem lehet megtakarítani, hiszen idővel újra feltöltődik a szervezet (a puskalövés után a felriasztott verebek visszatelepszene a fára)."(19)

"A célok eléréséhez vezető út nem elsősorban a szervezeti viszonyok szüntelen változtatásán keresztül vezet. Sokkal inkább az állami irányító munka olyan minőségi jegyeinek javításán, mint a hatékonyabb és megalapozottabb döntési rendszer, ... Mindezekhez képest a szervezeti viszonyoknak másodlagos szerepük van. Ez a másodlagos szerep azonban nem lebecsülendő, különösen azért nem, mert az államszervezet hierarchikus struktúrája alkotja azt a szilárd vázat, amelyre a cselekvés alapját képező feladatköröket, hatásköröket a jogszabályok felépíthetik, s amelyek keretei között a működés eredményessége biztosítható."(20)

Mindezekkel szándékunk arra **ráirányítani a figyelmet, hogy a kormányzati munka korszerűsítése során sem a szervezeti változtatásokra kell helyezni a hangsúlyt.**

Nem hallgatható el ugyanakkor az sem, hogy kétségkívül hozhatók fel érvek **a szervezeti átalakulások vizsgálatának szükségessége** mellett is.(21)

Balogh Zsolt e véleményét arra alapítja, hogy "a minisztériumi szervezet változása magával vonja a közigazgatási szervezetrendszer egy részének átstrukturálódását is, illetve fordítva, a közigazgatási szervezetrendszer elemeinek átrendezése hat a minisztériumi szervezetre."(22)

3. A kormányzati működés és szervezet időszerű kérdései - a rendszerváltás kihívásai a központi igazgatással szemben

3.1. A központi igazgatást jellemző változások főbb tendenciái

A magyar közjogban számosan(23) vizsgálták a rendszerváltás és az alkotmány-reformok hatását a kormányzati működésre és felépítésre.

Müller György tanulmányában a változásokat 1987-től kísértette figyelemmel, mivel 1987-ben:

- megkezdődött a korábbi modell egyes lényegi elemeinek módosulásaival az államszervezet átalakítása (pl. a jogalkotási törvény súlytalanná tette a NET-et, megjelentek a kormánystruktúra módosítására vonatkozó igények, stb.),
- ez volt az utolsó "békeév", amikor a szocialista államfelfogásnak megfelelően kiépített államszervezeti struktúra még a maga teljességében működött.(24)

Az 1989-es alkotmányreform hatását, és a változások fő irányait a Szerző a következőképpen foglalja össze: "A jogállam intézményrendszerének kiépítésével, de tulajdonképpen a kormányzati struktúra lényegi módosítása nélkül **új helyzetbe**

hozta a végrehajtó hatalom központi szerveit. Míg a megváltozott államszervezetben és kapcsolat-rendszerben a **Kormány és a központi igazgatás szerepe ugyan nem csökkent, de játéktere mégis korlátozódott; magán a kormányzati struktúrán belül egy koncentrációs folyamat játszódott le, amely a Kormány és a kormányfő súlyát növelte.**"(25)

Az 1989-es alkotmányreform hatására a központi igazgatásban bekövetkezett változások nem tekinthetők lezárt folyamatnak. **Kukorelli István**(26) szemléletesen mutatott rá, hogy a magyar kormányzati rendszer 1989 óta "mozog". **A jog által kijelölt és a valóságbeli szerepek nemegyszer eltérnek egymástól.** A kormányzati rendszer szereplői közötti hatásköri villongásokra, ütközési pontokra utalt az Alkotmánybíróság kormányformát érintő számos döntése is.(27)

1987. óta a kormányzati struktúrában bekövetkezett változások főbb tendenciáit a következőkben foglaljuk össze:

1. Átalakult a Kormány és a törvényhozás viszonya. A Kormány pozíciója a Parlamenttel szemben a jogalkotás területén gyengült. A Kormány jogalkotási hatáskörét a jogalkotási törvény és az Alkotmány is korlátozta. Ehhez járul, hogy az Országgyűlés, valamint bizottságainak és képviselőinek a törvényelőkészítés folyamatában is megnövekedett a szerepe.

Müller György(28) mutat rá, hogy a törvényhozás "túlméretezett kompetenciája" és az országgyűlési bizottságok és képviselők kodifikációban betöltött túlméretezett szerepe számos kérdést vet fel. Többek között:

- A végrehajtó hatalom, a Kormány így miként vállalhat teljes körű felelősséget a kodifikációban?
- Hogyan biztosítható a jogrendszer koherenciája?
- Hogyan érvényesíthetők a kodifikációval kapcsolatos szakmai követelmények ("a kodifikáció szakmai háttérével elsősorban a végrehajtó hatalom rendelkezik.")?

2. A változások másik csoportja a Kormánynak a kormányzati struktúrában betöltött szerepével kapcsolatos. 1987-88-tól megerősödött a Kormány helyzete a kormányzati struktúrán belül. A Kormány a végrehajtó hatalom centrumává, a végrehajtó hatalom fejévé vált. 1987. előtti gyengébb pozícióját mutatja többek között a kormánybizottságok széles köre és tág döntési jogosultságuk; a miniszterelnökhelyettesek erős pozíciója; a tárcák viszonylag erős státusza; a Kormány kikerülésével érvényesülő pártirányítás megléte; stb.

A Kormány helyzetének a kormányzati struktúrában való megerősödésével **párhuzamosan kiépültek a végrehajtó hatalom működésének korlátai.** Az új államszervezeti intézmények kiépülésével (pl. Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék) megszülettek a végrehajtó hatalom **külső ellenőrzésének feltételei.**

3. A változások következő csoportjába a Kormányon belüli viszonyok átalakulását sorolhatjuk. Ez egyaránt érintette a miniszterelnök helyzetét és a miniszterek közötti viszonyokat is.

A kormányfő helyzetét a jogirodalom 1990-ig sokszor a "primus inter pares" megjelöléssel jellemezte. Szerepe **azonban sok tekintetben túlmutatott az "első az egyenlők között" elven.** A kormányfői hatalmat azonban - mutat rá Müller György - "nem annyira alkotmányos jogállásának, hanem sokkal inkább a politikai mechanizmusban elfoglalt helyének, valamint bizonyos ügyrendi felhatalmazásoknak köszönhetette. A kormányfői jogok ... az 1989. évi, majd különösen az 1990. évi alkotmánymódosítások eredményeként formalizálódtak, amellyel összhang keletkezett a közjogi jogállás és a kormányfő korábban is létező informális hatalmi helyzete között."(29)

4. Az alkotmányreformok átalakították a miniszterek közötti viszonyokat is. 1990-ig a Kormányon belüli hierarchikus viszonyok többszintűvé tették a Kormányt. A miniszterek közötti hierarchikus viszonyok mellett a miniszterelnök-helyettesek rendkívül erős pozíciója is meghatározta a működést. A

miniszterelnök-helyettesek által vezetett kormánybizottságok széles jogkörük következtében "kiskormányokat képeztek".⁽³⁰⁾

3.2. A központi igazgatást jellemző átalakulás a jogi szabályozás tükrében

Az előző pontban a kormányzati struktúrát jellemző főbb tendenciákat mutattuk be. A megállapításainkat alátámasztó jogszabályokból a következők érdemelnek figyelmet:

- a/ A kormányfőre vonatkozó szabályozás.
- b/ A kormányfő helyettesítésére vonatkozó szabályok.
- c/ A Kormány összetételének szabályozása.

Ad a/ A kormányfő szerepének változása a jogszabályok alapján:

Fentebb a kormánystruktúra változását jellemző tendenciák között azt a megállapítást tettük, hogy a miniszterelnököt 1990 előtt a jogirodalom a "primus inter pares" szereppel jellemezte. **Az 1989-ig hatályos Alkotmány szerint is pusztán csak testületvezetői szerepe volt** a kormányfőnek. Az Alkotmány a minisztertanács üléseinek vezetését és a döntések végrehajtásáról való gondoskodást jelölte meg a miniszterelnök feladataként. A kormányfő és a miniszterek is azonos módon nyerték el megbízatásukat: a NET javaslata alapján az Országgyűlés döntött.

A miniszterelnöki pozíció megerősödése 1989 után a jogi szabályozásban is nyomon követhető:

A kormányfő testületen belüli kiemelkedő pozícióját a törvényhozás először a bizalmatlansági indítvány szabályozásakor ismerte el. Az **1989. évi VIII. tv. (alkotmány-módosítás)** mondta ki, hogy a miniszterelnök elleni bizalmatlansági indítványt a minisztertanács elleni bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni.

Ezt az **1989. októberi alkotmány-módosítás** is megismételte. E mellett az tovább növelte a miniszterelnök jogkörét: javaslattételi jogot adott neki a többi kormánytag

parlamenti megválasztásához és felmentéséhez, továbbá a miniszterelnök saját maga dönthetett helyettesítése tekintetében.

Az 1990. évi XXIX. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás különbséget tett a miniszterelnök és a többi kormánytag között megbízatásuk keletkezése és megszűnése tekintetében: a kormánytagok esetében a miniszterelnök a köztársasági elnöknek tett javaslatot.

Az 1990. évi XL. törvény a Kormány fennállását teljes egészében a miniszterelnökhöz kötötte azáltal, hogy kimondta, hogy a miniszterelnök lemondása, halála, a parlamenti bizalom megvonása egyúttal az egész Kormány megbízatásának megszűnését jelenti.

Kukorelli István⁽³¹⁾ utal rá, hogy "**a parlamenti demokrácia "elnökösítése" vagy "miniszterelnökösítése"** és a végrehajtó hatalom stabilitásának megteremtése az európai demokráciákban kipróbált mintának tekinthető "az ezerfejű zsarnok", a parlament gyermekbetegségei-nek orvoslására." Rámutat, hogy az "elnökösítés" egyben **tompítottabb, korlátozottabb bizalmi intézményt** is feltételez. Ez utóbbi akkor tekinthető optimálisnak, ha "megóv az állandó kormányválságoktól, ugyanakkor lehetőséget teremt az alkalmatlan közszereplők eltávolítására."

Alkotmányunk konstruktív bizalmatlansági intézményét a fenti szempontok alapján elemezve a Szerző megállapítja, hogy az a Kormány stabilitása, mint egyik fontos demokrácia - kritérium szempontjából megfelelő; a leválthatóság, mint demokrácia - kritérium szempontjából azonban bírálható. A miniszteri felelősség jogrendszerünkben "mozaikszerűen itt-ott előfordul", de "a kormányzati konstrukció formálissá teszi annak gyakorlati alkalmazását." Kukorelli István szerint a miniszterelnöki túlhatalmat a **miniszteri felelősség "élőbbé tételével"** kellene ellensúlyozni.⁽³²⁾

Ad b/ A kormányfő helyettesítésének szabályai

A kormányfői hatalom erősödésének irányába hatott a miniszterelnök helyettesítésének megváltozott rendje is.

1989-ig az Országgyűlés választotta az elnökhelyettest vagy helyetteseket, tehát **nem a kormányfő nevezte meg helyettesét. Az elnökhelyettesek rendkívül erős jogkörrel rendelkeztek.** Jogosítványaik közül figyelmet érdemel, hogy amellet, hogy felügyeletet gyakoroltak a Kormánynak közvetlenül alárendelt központi államigazgatási szervek felett; az elnökhelyettesek vezették az egyes kormánybizottságokat. Ezek többsége széleskörű döntési jogosítvánnyal is rendelkezett, mint már utaltunk rá, mintegy kis kormányokként működtek.

1989-ben az Alkotmány a kormányfőt ruházta fel az őt helyettesítő államminiszter kijelölésének jogával.

1990-ben megszűnt az államminiszteri funkció (1990. évi XXIX. tv.), így **1990-től a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter helyettesítette.**⁽³³⁾

A miniszterelnök helyettesítésének rendje mellett **a miniszterek helyettesítése is megváltozott.** (Ez összefügg a minisztériumok irányításának a változásával, ezért ezt részletesen majd ott elemezzük. Itt csak utalunk rá, hogy a kormánytagok helyettesítése szigorodott. 1987 és 1990 között az államtitkárok a minisztert a Kormányban teljes jogkörrel helyettesíthették, tehát szavazati joguk is volt. Az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi XXXIII. tv. szerint és a Kormány jelenleg hatályos ügyrendje szerint is a politikai államtitkárok a kormány ülésén csak tanácskozási joggal vehetnek részt.)

Ad c/ A Kormány összetételének szabályozása

A Kormányon belüli viszonyok változását a miniszterelnök megnövekedett súlyával, valamint a miniszterek közötti hierarchikus viszonyok megszűnésével jellemeztük. A "többszintű Kormány", valamint **a hierarchikus viszonyok megszűnése a jogszabályokban is nyomon követhető:**

1987-ben a Kormány még a kormányfőből, elnökhelyettesekből, államminiszterekből, miniszterekből, valamint az Országos Tervhivatal és a KNEB elnökéből állt.

1989-ben megszűnt a miniszterelnök-helyettesi pozíció és a KNEB. Az Országos Tervhivatal elnöke pedig kikerült a kormány tagjainak sorából. Így a Kormány tagoltsága, tagjainak jogi helyzete közötti különbség csökkent. A Kormány 1989-ben kormányfőből, államminiszterekből és miniszterekből állt.

Az 1990. évi XXIX. törvény a kormányfő elnevezést miniszterelnökre változtatta, valamint megszüntette az államminiszteri funkciót.

Jelenleg a Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll. Utóbbiak között lehetnek tárca nélküli miniszterek is. A **miniszterek és a tárca nélküli miniszterek** közötti különbségek közül kiemeljük, hogy amíg a miniszterek számát az Országgyűlés törvényben határozza meg, addig a tárca nélküli miniszteri pozíció létesítéséről tulajdonképpen a kormányfő és a köztársasági elnök dönt a javaslatétel, illetőleg a kinevezés során.

3.3. A minisztériumi szervezet és koordináció problémái

Dolgozatunknak nem tárgya a minisztériumok belső szervezeti felépítésének bemutatása, e helyütt csak érintőlegesen utalunk a szervezeti felépítés - témánk szempontjából jelentőséggel bíró - problémáira. A minisztériumi belső struktúra gyakorlatilag a rendszerváltásig nem volt eléggé szabályozott és rendezett.⁽³⁴⁾ **Raft Miklós** az ötvenes évek gyakorlatáról a következőket írja: "A minisztériumok belső szervezeti felépítése például nemcsak hogy nem tükrözi, de hovatovább akadályozza a megváltozott irányítási rend kibontakozását. A minisztériumok belső tagozódása nem sokban különbözik a 20 évvel ezelőttitől."⁽³⁵⁾

A racionalizálás igénye tehát e tekintetben is megjelent. Ezt tükrözi az is, hogy a jogirodalom e témakörben rendkívül gazdagnak mondható, ezért mindössze tallózhatunk a megjelent munkák között:

Balázs István⁽³⁶⁾ a gazdasági minisztériumokat illetően ún. **blokkos megoldást** javasolt. Eszerint:

- "- **belső igazgatási** - ebben helyezkedne el a titkárság, amely közvetlenül miniszteri irányítás alá kerülne, profiljuk csak a hagyományos titkársági feladatokra koncentrálna,
- **gazdaságpolitikai,**
- **szakmai-hatósági,**
- **vállalatfelügyeleti"**

blokkok.

Pillér András⁽³⁷⁾ a minisztériumok belső szervezeti felépítésének jellemzése mellett javaslatokat fogalmazott meg a strukturális változtatásokra és a minisztériumokon belüli munkamódszerek korszerűsítésére egyaránt.

Farkas Imre és György István⁽³⁸⁾ a nemzetközi gyakorlatban megvalósult modellekre tekintettel fogalmazzák meg javasolataikat. **Kiss Elemér**⁽³⁹⁾ az alkotmány-módosítás kormányzati struktúrát érintő kérdéseit elemlezve vizsgálta e tárgykört.

Verebélyi Imre⁽⁴⁰⁾ a magyar közigazgatás modernizációjával foglalkozó tanulmányában felhívta a figyelmet a minisztériumon belüli szervezeti tagozódás vonatkozásában a változások szükséges irányaira.

Végül is melyek voltak a minisztériumok belső szervezetével kapcsolatba hozható **leggyakoribb problémák**? A teljesség igénye nélkül a következők⁽⁴¹⁾:

a/ A minisztériumokon belüli szervezetalakítási szabadság gyakorlatilag szabadosságot jelentett; ennek közvetlen következménye lett a **belső szervezet széttöredezettsége**.

b/ A belső **szakmai részlegek száma átfoghatatlanná vált**.

- c/ Komoly gondot okozott az általános igazgatással foglalkozó (szervi tevékenységet végző), illetve a szakmai feladatokat ellátó szervezeti egységek elválasztása. Összecsúszásuk **számos párhuzamos hatáskör** megjelenését hozta magával, amely végső soron a munka hatékonyságára is rányomta bélyegét.
- d/ Az egyes minisztériumok **belső szervezeti tagozódása, felépítése között lényeges** (alkalmanként indokolatlan) **eltérések** mutatkoztak. A főbb "csomópontok" kormány általi meghatározása elmaradt.
- e/ Az egyes minisztériumok belső szervezeti struktúrája **nem tükrözte vissza** a helyi tanácsi és közigazgatási szervekkel való **kapcsolatok intenzitását**.
- f/ A minisztériumi ügyrendek, szabályzatok (különösen SZMSZ) rendkívül **mostohán szabályozták a belső részlegek közötti munkamegosztást**.

V. ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ SZERVEK FEJLŐDÉSE ÉS JELLEGZETESSÉGEI 1945-TŐL A RENDSZERVÁLTÁSIG

A központi igazgatás helyzetének bemutatása nem lehet teljes körű akkor, ha nem vonjuk be a vizsgálati körbe az országos hatáskörű szerveket is. Létük, fejlődésük, szerepvállalásuk elválaszthatatlan a miniszteriális alapú irányítási struktúrától, tekintettel arra, hogy maguk is osztoztak (s osztoznak) a központi irányítás feladataiban.

Az **"országos hatáskörű szerv"** megjelölést a továbbiakban a jogi szabályozásban és a szakirodalomban megszokott értelemben használjuk, de már előjáróban szükséges megjegyezni, hogy ez az **elnevezés pontatlan**.

Számos elemzés és tanulmány látott napvilágot arról, hogy miért nem helyes az "országos hatáskörű szerv" kifejezés a közjogban megszokott és elterjedt értelemben. E megállapítások közül néhány:

- itt tulajdonképpen országos illetékességről van szó;
- nemcsak azok a szervek tekinthetők országos hatáskörűeknek, amelyekre ezt az elnevezést használjuk,
- a minisztériumok is országos hatáskörű szervek, sőt: kifejezetten különös hatáskörrel rendelkező országos hatáskörű államigazgatási szerveknek tekinthetők.

Az "országos hatáskörű szerv" elnevezést jelen tanulmányban a jogszabályokban és a közjogi szakirodalomban való elterjedtsége miatt használjuk; illetőleg azért, mert nem alakult ki e szervek körére más, elfogadott elnevezés. Néhány tanulmány javaslatot fogalmazott meg más elnevezésre (pl. főhatóság, államtitkárság, központi hivatal, stb.), de ezek gyakorlatilag meddő kísérletek maradtak; a javasolt elnevezéseket a jogi szabályozás nem alkalmazta és azok a szaknyelvben sem terjedtek el.

1. Előzmények és célkitűzések

A 2039/1997. (II. 12.) sz. "A közigazgatás reformjának 1997-1998. évi kormányzati feladattervéről" c. **Kormányhatározat 6. a/ pontja** fontos feladatként jelölte meg, hogy szabályozási koncepciót kell kidolgozni az országos hatáskörű szervek továbbfejlesztésére.

Milyen út vezetett idáig?

a/ A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (IV. 12.) Kormányhatározat a közigazgatás korszerűsítésének feladatterve keretében a következőképpen rendelkezett az országos hatáskörű szervekről:

"Javaslatot kell kidolgozni az országos hatáskörű szervek típusaira, jogállására, a közigazgatásban elfoglalt helyükre, köztük és a közigazgatás más központi szervei közötti munkamegosztás kialakításának elveire."

b/ A Kormányhatározat helyébe lépő 112/1994. (VII. 6.) Kormányrendelet értelmében a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa:

"... szakmai elemzéseket és javaslatokat dolgoz ki a Kormány, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek ... feladat- és hatáskörét, működését, személyi állományát átfogóan érintő jogszabálytervezetek előkészítéséhez."

c/ Az MSZP és az SZDSZ között 1994. júniusában létrejött koalíciós megállapodásban is találunk néhány - témánkat érintő - utalást.

"Az országos hatáskörű államigazgatási szervek, hivatalok esetében meg kell vizsgálni, hogy közülük melyek

- szüntethetők meg;
- feladatai telepíthetők miniszteri hatáskörbe;
- kerülhetnek miniszteri felügyelet alá."

d/ Legutóbb a **2039/1997. (II. 12.) sz. Kormányhatározat** tűzte ki célul az országos hatáskörű szervek rendszerének felülvizsgálatát.

Ahhoz, hogy az országos hatáskörű szervek jogi szabályozására és működésére reform-javaslatokat fogalmazhassunk meg, szükségesnek tartjuk, hogy megvizsgáljuk - a központi államigazgatásban igen jelentős szerepet játszó - országos hatáskörű szervek **létrehozásának okát és szerepük "történelmi" alakulását!**

Legelőször is le kell szögeznünk: az országos hatáskörű szervek létrejötte és számuk nagymértékű növekedése **nem csak a magyar közigazgatás sajátossága**, működésükkel kapcsolatban más országokban is hasonló problémák jelentkeztek. Mielőtt tehát a magyarországi fejlődést elemeznénk, vessünk egy pillantást a fejlett polgári demokráciák gyakorlatából a számunkra is hasznosítható elemekre!

2. Tanulságok néhány fejlett polgári demokrácia reform-kísérleteiből

2.1. Milyen problémák merültek fel a fejlett polgári demokráciákban a miniszteriális szint alatti központi igazgatásban?

a/ **Helmut Karehnke** az országos hatáskörű szervek számának folyamatos növekedését elemezve arra hívja fel a figyelmet, hogy **"ez a fejlődés anélkül zajlik, hogy világos és átfogó célok által behatárolt lenne".(1)**

b/ A szakirodalom jelentős problémaként említi, hogy sok esetben, amikor **a törvény** létrehozza az országos hatáskörű szervet, **nem így nevezi azt el**, hanem más megjelölést alkalmaz.(2)

c/ A **törvényalkotás megtévesztő terminológiájára** hívta fel a figyelmet a kormányzati- és közigazgatási reform

lehetőségét vizsgáló egyik német projektcsoport is. Jelentésükben példaként állítják Schleswig-Holstein közigazgatási törvényét, amelyben az intézmények formái és elnevezésük egyértelműen törvényi rögzítést nyertek.

Szövetségi szinten viszont már ez a szabályozás hiányzik. Ennek következtében **az egyes szervezetek elnevezése a különböző előírások függvénye. A fogalmi tisztázatlanság** alkalmanként kaotikus állapotokig vezet el. Nem véletlen tehát, hogy az említett projektcsoport javasolta a schleswig-holsteini törvényhez hasonló egyértelmű rendezés és egységes terminológia megteremtését a nem miniszteriális szintű központi közigazgatási szervek tekintetében is.⁽³⁾

d/ Az országos hatáskörű szervek alapítását és számuk növekedését - minden gond ellenére - **"a minisztériumok tehermentesítésére szolgáló közigazgatásszervezeti szükségletként"** ítéli meg a német szakirodalom.⁽⁴⁾

A gyors gazdasági, technikai és szociális fejlődés következtében a legtöbb minisztériumnál **a közigazgatási feladatok rendkívüli mértékben megnövekedtek.** Ennek következtében a minisztériumok egyre több olyan feladatot hajtottak végre, amelyek eredeti politikai jelentőségüket elvesztették és azok körében az adminisztratív rutinfeladatok váltak túlsúlyosakká. **Arnold Köttgen** ezt a jelenséget **a minisztériumok "adminisztratív nehézfejlésének"** nevezi és felhívja a figyelmet arra, hogy mindez "akadályozza a minisztériumok eredeti funkciójának a végrehajtását".⁽⁵⁾

e/ A miniszteriális igazgatás hasonló minősítésével később is gyakran találkozhatunk. **Böckenförde írja** 10 évvel később:

"A minisztériumok kormány szerv karakterét vissza kellene adni, és nem kellene azt a szükségtelen reszortkolosszusok adminisztratív ügyeinek terhe alatt megdermeszteni."⁽⁶⁾

f/ Újabb 10 év múlva **Thomas Ellwein** is hasonló véleményt fogalmaz meg:

"Azért akadályozza ez a kormány szervkénti funkciójának a végrehajtását, mert **a közigazgatási döntésekkel túlterhelt minisztériumoknak** hiányzik az idejük a politikai analízisre és a koncepcionális munkára."⁽⁷⁾

g/ A kormányzati és közigazgatási reform lehetőségének vizsgálatára a német Belügyminisztériumban alakult projektcsoporthoz 1975-ben közzétett jelentése⁽⁸⁾ szintén rögzítette a központi igazgatás e problémáját. Utalt rá, hogy a feladatok növekedése következtében a minisztériumi egységek és alárendelt részlegek száma is megnövekedett. Ez megnehezítette - többek között - a szervezeti átláthatóságot és az információáramlást a minisztériumon belül; valamint kevés idő maradt az innovatív döntések számára is.

Talán a fentiekből is érzékelhető, hogy a számunkra sok szempontból példa értékű német közigazgatást is végigkísérik a központi igazgatás e területének problémái.

2.2. Miért vannak napirenden - hozzánk hasonlóan a fejlett polgári demokráciákban is - az országos hatáskörű szervek létrejöttétől kezdve folyamatosan a velük kapcsolatos problémák, viták, kutatások és reformok? Mi okozza valójában a nehézségeket?

E szervek a minisztériumi feladatok - pontosabban: a minisztériumok által ellátott feladatok - "kitelepítésével" jöttek létre. El kell tehát dönteni, hogy **mely feladatokat lehet célszerűbben országos hatáskörű szervek által ellátni, s mely feladatokat kell valamely minisztériumhoz kapcsolni.**

A fent említett **projektcsoporthoz**⁽⁹⁾ néhány lehetséges elhatárolási ismertetést is felvázolt. Így:

a/ az országos hatáskörű szervek a konkrét döntéseket hozzák, míg a minisztériumok feladata az általános szabályozók és utasítások kiadása;

b/ lehetséges elhatárolási ismerv, hogy politikai vagy szakmai e az adott feladat;

c/ a minisztériumoknál maradjanak a politikai jelentőségű, a miniszter vagy a Kormány állandó, közvetlen kormányzását, irányítását megkövetelő feladatok;

d/ azok a feladatok kerüljenek ki, amelyek a minisztériumon kívül is kockázatmentesen elláthatók.

A projektcsoport által megfogalmazott néhány elhatárolási ismervvel kapcsolatban persze a szakirodalom rögvest jelezte a fenntartásait:

a/ **Wolfgang Welz**⁽¹⁰⁾ pl. ésszerűtlennek ítéli a konkrét és általános döntések (szabályozók) szerinti különbségtételt, mert az összefüggő feladatblokkokat is széttördelne.

b/ **Karehnke**⁽¹¹⁾ szerint, a közigazgatásnak ezen a szintjén nem határolódnak el a politikai és a szakmai feladatok, inkább csak kevésbé politikus feladatról lehet beszélni. Aggályait fejezi ki a harmadik elhatárolási ismervvel kapcsolatban is.

Ki határozná meg - teszi fel a kérdést -, hogy mely feladatok igénylik a miniszter közvetlen kormányzását, illetve irányítását? Nyilván a mindenkori miniszter. Így viszont főként a változó politikai vezetéstől és irányvonalától függene a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek feladatainak és hatáskörének a meghatározása. Mindez pedig egy stabil szisztéma kialakulását komoly mértékben akadályozná.

c/ További problémát jelent **a minisztériumoknál hiányzó "kitelepítési készség"** is. Sok esetben ugyanis egyes "minisztériumi egységek egzisztenciája éppen a nem miniszteriális feladatoktól függ. Minden esetben törekednek hát az adott

feladatot a minisztériumban tartani és ez a legtöbb esetben sikerül is nekik."(12)

Majdnem megoldhatatlan feladat tehát a minisztériumi és nem minisztériumi feladatok elhatárolásához a rendező elveket megtalálni. Nincsen mindenkor alkalmazható, objektív elhatárolási kritérium, nincsen ideális megoldás sem. Éppen úgy, ahogy a közigazgatás által végrehajtandó feladatok tartalma és jelentősége is folyamatosan változik, ugyanúgy a miniszteriális és nem miniszteriális feladatok közötti különbségtétel is feladatról feladatra különböző.(13)

d/ A német közjogi irodalomra is hatnak a külföldi megoldások. Különösen kimutatható az ún. **"svéd modell"** hatása, amelyre a relatíve kis létszámú minisztériumok a jellemzőek, s melyeknek egy nagyon erősen kiépített központi szervezetrendszer van alárendelve.

Vajon mi a titka a "svéd modell" stabilitásának? Milyen kritériumok alapján történik a nem miniszteriális feladatok elhatárolása a minisztériumi feladatoktól?

Oerzen kitűnő munkájában(14) arra hívja fel a figyelmet, hogy **a minisztériumok és a központi szervek közötti hatáskörmegosztás Svédországban nem az alapján történik, hogy mely feladat politikai jellegű és melyik adminisztratív, szakmai feladat.** Azoknak a feladatoknak, amelyeket nem minisztériumi központi szintű szervek hajtanak végre, szintén erős politikai tartalmuk van!

A svédeknel a hatáskörelhatárolás, **a feladatelosztás nem egy elméleti modellre vezethető vissza**, hanem az egy több mint 200 évig tartó **történelmi fejlődés és hagyomány eredménye!**(15)

Jórészt emiatt nem vezettek eredményre azok a kísérletek sem, amelyek a feladatmegosztás svéd modelljének lemásolását vagy átvételét tűzték ki céljukként.

e/ Néhány más megoldási javaslat is napvilágot látott: a központi hivatalok számának csökkentése és a feladatok koordinatív megoldása érdekében **minden központi hivatal feladatait egyetlen szervezetbe kellene összefoglalni** (pl. Országos Közigazgatási Hivatal) és ezt a Kormányfő alá rendelni. Azonban egy ilyen hivatalnak, amely minden ágazat feladat-területét átfogná, rendkívül heterogén feladat- struktúrája lenne és egy-egy ágazathoz való kapcsolata sem lenne biztosítható.⁽¹⁶⁾

Ezért célravezetőbb megoldásként értékelték, ha az **egy ágazathoz tartozó központi hivatalokat vonnák össze**. Ezzel a koncentrációval egy minisztériumnak csak egy központi hivatal lenne alárendelve. Ez egy homogénebb feladat-struktúrát eredményezne, és az ágazatához is szorosabban kapcsolódna. A minisztérium és a központi hivatalának kapcsolata erősíthető lenne.

3. Az országos hatáskörű szervek kialakulása és változásai "fejlődésük" Magyarországon

3.1. A főbb tendenciák 1945 és 1950 között

Mónus Lajos⁽¹⁸⁾ az első önálló és független minisztériumot tekinti az első mai értelemben vett országos hatáskörű szervnek. Utal azonban rá, hogy az országos hatáskörű szervek további differenciálódásával jöttek létre az olyan szervek, amelyek már nem minisztériumi, hanem más hivatali formában működtek.

Az 1949. évi XX. törvény lényegében kétszintű központi igazgatási szervezetrendszer hozott létre, a Minisztertanács és a minisztériumok nevesítésével. Ennek ellenére már 1950 előtt "igen sok országos jellegűnek minősíthető szerv működött"⁽¹⁹⁾, mert az államigazgatási feladatok növekedése sok esetben vezetett el új országos hatáskörű szervek létrehozásához. **Az 1945 és 1950 közötti időszakban számuk növekedése** a háború utáni helyzet következménye. A jelentkező új feladatokra (pl. károk helyreállítása, háborús jóvátétel, kitelepítés, elhanyagolt javak rendezése, földreform, stb.) létrehozott főhatóságok közös jellemzője volt, hogy

valamennyien egy-egy miniszter felügyelete alatt álltak "és emiatt nem jelentettek külön központi igazgatási szintet."(20)

Az országos hatáskörű szervek többsége **egy-egy eredetileg minisztériumi feladat leválasztásával jött létre.** A miniszteri felügyeletüknek azonban nemcsak ez a magyarázata, hanem az is, hogy **a miniszterek** kezdetben még **jóval nagyobb fokú önállósággal rendelkeztek.**(21)

Az 1945 és 1950 közötti időszakra visszagondolva megállapíthatjuk, hogy:

- nagy számban működtek országos hatáskörű szervek,
- miniszteri felügyelet alatt álltak.

(Megjegyzendő persze, hogy 1945 után nemcsak az országos hatáskörű szervek száma növekedett jelentősen, hanem az egész államigazgatási szervezetrendszer megduzzadt.)

3.2. Az országos hatáskörű szervek jellemző vonásai az 1950-es években

Az 1950-es évektől kezdődött meg a **Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt álló** országos hatáskörű szervek kiépülése. Pontosabban fogalmazva, igazából a már korábban is működő - miniszteri felügyelet alatti - szervek közvetlen Minisztertanácsi felügyelet alá kerülése ment végbe. Az 1950-es évektől kezdve tehát egy-egy minisztériumról váltak le az országos hatáskörű szervek és így alakultak önálló hatóságokká.

Ezek a főhatóságok már ekkor **a legkülönbözőbb elnevezést kapták** (pl.: országos főhatóság, országos hivatal, országos hatáskörű hatóság, stb.) jóllehet, az államigazgatási hierarchiában elfoglalt helyük és jogállásuk azonos volt. Felügyeletük jogszabályi megjelölésére is különféle variációkat találunk a rájuk vonatkozó joganyagban: "Minisztertanács főfelügyelete alatt álló", "Minisztertanácsnak közvetlenül alárendelt", a "Minisztertanács közvetlen irányítása alatt álló", stb.

Az országos hatáskörű szervek létrehozásánál a legtöbbször nem objektív szükségletek döntöttek, hanem a

szubjektív tényezők, ötletszerű elképzelések voltak a meghatározók. "A szervek létrehozása igen heterogén oksági rendszerre vezethető vissza: objektív szükségletek, politikai rögtönzés, személyzeti politikai megfontolások, illetve markánsabban szólva: személyi kapcsolatok ... (A felsorolás nem gyakorisági sorrend, ha ez lenne, nem az objektív szükséglettel kezdtem volna)."(22) Megállapíthatjuk, hogy **"e szervek létrehozása anélkül valósult meg, hogy az államszervezethez illeszkedésük elveit kidolgozták volna."**(23)

Összefoglalva az 1950-es évektől jellemző főbb jellemvonásokat, kiemeljük, hogy:

- a legtöbb országos hatáskörű szerv közvetlen Minisztertanácsi felügyelet alá került,
- számuk jelentős mértékben növekedett, de létrehozásuknál nem az államigazgatási szervezési elvek játszották a döntő szerepet,(24)
- jogi szabályozásuk meglehetősen "vegyes" képet mutatott.

Az 50-es években lejátszódott folyamat "eredményeként" az országos hatáskörű szervek heterogén rendszere alakult ki. Nem véletlen tehát, hogy **a központi igazgatás egyszerűsítése is hamar napirendre került** a közigazgatási reformelképzelésekben. **Berényi Sándor** utalt arra(25), hogy a központi szakigazgatási szervek számának csökkentése **az 50-es évek második felében** néhány területen már érzékelhető, "... folyamatos **tendencia a minisztériumok számának csökkentése. ... Az országos hatáskörű szervek számának csökkenésében e tendencia nem olyan erőteljes, az új államigazgatási feladatokra elkülönített államigazgatási szervek létrehozása** elsősorban országos hatáskörű szervek létrehozásával történt."

3.3. Az országos hatáskörű szervek helyzetét rendező szabályozás főbb állomásai a 80-as évekig (1967, 1968, 1979).

A főhatósági szervezetirendszer rendbetételére több ízben is történtek kísérletek. Az intézkedések hátterében azonban **hiányzott a központi igazgatást is meghatározó hosszútávú**

stratégia, az átgondolt koncepció. Az országos hatáskörű szervek körében végzett "rend-teremtés" ennél fogva ugyanolyan ötletszerű és szubjektív volt, ahogyan e szervek létrehozása is. Nem csodáltnivaló tehát, hogy a reformkísérletek csak kevés sikerrel jártak.

Jól példázzák mindezt az országos hatáskörű szervek felügyeletére vonatkozó 1967-es és 1968-as kormányhatározatok. **Az 1003/1967. (IV. 22.) Korm. hat.** az országos hatáskörű szervek többségét **a Minisztertanácsi felügyelet alól miniszteri felügyelet alá helyezte vissza.** Visszaállt tehát az 1945 és 1950 közötti "rend". A visszarendezés azonban csak egy évig tartott. **Az 1007/1968. (III. 24.) Korm. határozatban** "a visszarendezést rendezték vissza,"⁽²⁶⁾ az országos hatáskörű szervek a miniszteri felügyelet alól ismét (immár másodszor) is **visszakerültek a Minisztertanács felügyelete alá.**

Az "átrendezés" következő állomását az államtitkári tisztség bevezetése jelentette. Az 1968. évi 5. számú tvr. tovább differenciálta a központi igazgatás szervezetrendszerét. Az országos hatáskörű szervek egy részének a vezetője államtitkári rangot kapott (ebben az esetben kinevezése kettős volt: az adott szerv vezetőjévé a Kormány, államtitkárrá pedig az Elnöki Tanács nevezte ki.) **Kialakult az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek csoportja és a nem-államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek köre.**

A két "típusú" szerv vezetőjének jogállása között **jelentős különbség volt.** Az államtitkárokat "rendelkezés" elnevezéssel **jogalkotási jogosultság** illette meg,⁽²⁷⁾ amelynek kezdetben az állampolgári életviszonyok képezték az egyetlen korlátját, majd **az 1983. évi alkotmánymódosítás** ezt a korlátot is feloldotta. **Holló András** utal rá⁽²⁸⁾, hogy az államtitkár vezette országos hatáskörű szerv és a minisztérium közötti egy lépés távolságot most már csak a kormánytagság hiánya jelentette. Az 1983-as alkotmány-módosítás némileg még ezt is megtörte azzal, hogy a KNEB elnökét a Kormány tagjainak a sorába emelte, annak ellenére, hogy a KNEB elnöke nem töltött be miniszteri tisztséget.)

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy:

- annak ellenére, hogy a központi igazgatás reformja napirenden volt;
- annak ellenére, hogy kimondták a központi igazgatás egyszerűsítésének szükségességét;
- annak ellenére, hogy célként a hatékony és integrált rendszer kialakítását tűzték ki;

a Minisztertanács alatt a központi igazgatásnak mégis ténylegesen négy szintű rendszere alakult ki. (Szemben az 1949. évi XX. tv. által nevesített Minisztertanácsi és minisztériumi szinttel.)

A 80-as évek elején a Minisztertanács alatti központi igazgatási szervek rendszere tehát a következőként írható le:

- minisztériumok,
- kormánytag által vezetett országos hatáskörű szerv,
- államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek,
- nem államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek.

Tovább differenciálódik a kép, ha **az országos hatáskörű szervek csoportosítását a felügyeletük alapján is elvégezzük:** Eszerint van:

- a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt álló államtitkár által vezetett országos hatáskörű szerv,
- a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt álló
- nem államtitkár által vezetett - országos hatáskörű szerv,
- miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerv,
- másik országos hatáskörű szerv vezetőjének felügyelete alatt álló országos hatáskörű szerv.(29)

Még tovább bonyolítja a helyzetet, hogy **a jogszabályokból sem volt egyértelműen megállapítható, hogy melyik csoportba melyik szerv tartozik.**

A Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó szervek köre valamennyivel egyértelműbb volt; ugyanis a Minisztertanács 2013/1979.(VI.6.) MT. sz. határozatának

melléklete felsorolta a MT közvetlen felügyelete alá tartozó szerveket; eredetileg huszonötöt (ebből 1981-ig kettő szűnt meg). Ez a MT határozat azonban - ahogyan számából is látható - belső határozat, "s így még a hozzáértő szakmabeliek között is bizonytalanság van e szerveket illetően."(30)

A 2013/1979. (VI. 6.) MT. sz. határozat melléklete **tételesen felsorolta** tehát, **mely 25 szerv tartozik** a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá. E szerveket a MT egy-egy tagja útján, kivételesen más meghatalmazott személy útján felügyelte. A szabályozás **egyik hibája** az volt, hogy a **25 szerv jelentős része (majdnem a fele) nem közigazgatási**, hanem gazdasági, kulturális és egyéb **feladatokat látott el** (pl. MNB, Rádió, Tv, MTI). Ezzel a minisztertanácsi határozat némileg elmosta a határokat a közigazgatási és a nem közigazgatási feladatokat ellátó szervek között. **Másik hibaként említhető**, hogy - ahogy Timoránszky Péter is utal rá⁽³¹⁾ - **nem volt megállapítható az a szempont**, amely magyarázatot adott volna arra, **miért éppen az adott szervet felügyeli a Kormány**.

Az országos hatáskörű szervek másik csoportját alkották az iménti Minisztertanácsi határozatban fel nem sorolt országos hatáskörű szervek, amelyek a szabályozás következtében általában⁽³²⁾ **egy-egy miniszter felügyelete alá tartozó szervekké váltak**. A miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó szervek száma azonban pontosan nem ítéltető meg, "mivel sok esetben **elmosódnak a határok a minisztérium szervezeti egységei és a miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek között**."(33)

Az 1979-es Minisztertanácsi határozat után tehát viszonylag egyértelműbb volt a MT közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek köre. Ezeket a közjogi irodalom gyakran "minisztériumi jellegű szerveknek" minősítette, mivel szervezeti felépítésük, működésük nagymértékben a minisztériumokéhoz hasonlított, sőt ezeket nagyságrendileg gyakran meg is haladták.⁽³⁴⁾

E főhatóságokat nemcsak a szakirodalom hasonlította a minisztériumokhoz, hanem a **jogszabályok maguk is számos esetben kimondták**, hogy az országos hatáskörű szerv, más esetben a MT közvetlen felügyelete alatt álló szerv a **minisztériummal, illetőleg e szervek vezetői a miniszterrel esnek egy tekintetbe a jogszabály alkalmazása szempontjából.** Mónus Lajos⁽³⁵⁾ a következő példákkal igazolja a fenti állítást:

- Az **1957. évi IV. tv. 87. §-a** alapján: "E törvény alkalmazása szempontjából a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt működő országos hatáskörű szakigazgatási szervek, illetőleg ezek vezetői - hatáskörük korlátai között - a miniszterekkel azonos elbírálás alá esnek."
- A **23/1979 (VI. 28.) MT. sz. rendelet** szerint: az országos hatáskörű szerv vezetője a törvény végrehajtása szempontjából ágazati miniszternek tekintendő. (Az állami pénzügyekről szóló törvény végrehajtási rendelete.).
- Az **1981. évi I. törvény** alapján: minisztériumon, illetve Minisztertanács tagján a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt működő országos hatáskörű szervet, illetve vezetőjét is érteni kell.
- **1033/1985. (V. 6.) MT. sz. határozat** alapján: az országos hatáskörű szervek vezetői a népgazdasági tervezéssel és a népgazdasági terv megvalósításával kapcsolatban - hatáskörüknek megfelelően - saját területükön ellátják az ágazati, illetve a funkcionális miniszter feladatait.

A példákat még tovább is folytathatnánk, de a fentiek is megfelelően érzékeltetik, hogy itt egy folyamatos tendenciáról van szó.

3.4. Az 1980-as évek. Kísérlet a rendezésre

1. Az 1980-as évek első felére kialakult helyzetet összefoglalva, a következő főbb jellemvonásokat emeljük ki:

- a/ Az országos hatáskörű szervek körét nem lehetett pontosan meghatározni.

- b/ A 2013/1979. (VI. 6.) MT. sz. határozat nyomán az országos főhatóságok két nagyobb csoportja különíthető el egymástól: a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt álló országos hatáskörű szervek és a közvetlen miniszteri felügyelet alá tartozó országos hatáskörű szervek.
- c/ Ez utóbbi csoportba tartozó főhatóságok köre mindvégig bizonytalan volt, "sokszor maguk e szervek sem tudják"⁽³⁶⁾, hogy mely csoportba tartoznak.
- d/ A Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt álló főhatóságok köre sem volt egyértelműen meghatározható, hiszen az idézett 1979-es MT határozat kiadását követően **gyors ütemben új szervek** jöttek létre, mások megszűntek, megint mások feladatköre változott meg, stb.
- e/ **A problémát azonban nemcsak az jelentette, hogy az országos hatáskörű szervek körét nem lehetett pontosan meghatározni. A Minisztertanácsi szint alatt sokszintű és heterogén központi igazgatás alakult ki:** minisztérium - kormánytag által vezetett országos hatáskörű szerv - államtitkár vezette országos hatáskörű szerv - nem államtitkár vezette országos hatáskörű szerv - más országos hatáskörű szerv vezetője által felügyelt országos hatáskörű szerv.
- f/ **Az országos hatáskörű szervek létrehozásának vizsgálatakor** is "színes képpel" találjuk szembe magunkat. Az **Országgyűlés** és a **Kormány** mellett ugyanis miniszter és **országos hatáskörű szerv vezetője** is hozott létre további országos hatáskörű szervet.
- g/ Az országos hatáskörű szervek **a legkülönbözőbb elnevezéssel jöttek létre.** A különböző elnevezések mögött sokszor hasonló jogkörrel rendelkező szervek működtek. Fordítva is előfordult: az azonos elnevezés sok esetben különböző feladatokkal és jogkörökkel rendelkező szerveket takart.
- h/ Az országos hatáskörű szerveket **eltérő módon és eltérő eszközökkel irányították.** A felügyeletet a kormány, a miniszter és másik országos hatáskörű szerv vezetője is gyakorolhatta. Tovább differenciálódik a helyzet, ha figyelembe vesszük, hogy a kormányfelügyeletet egyes esetekben a kormány elnöke, más esetekben az elnökhelyettesek, megint máskor a kormánytagok látták el. Továbbá: az is előfordult, hogy egy másik országos hatáskörű szerv vezetője gyakorolta a Kormány

nevében a felügyeletet (Pl. az OMFB elnöke másik négy országos hatáskörű szerv felügyeletét.)

2. A legkülönbözőbb szervezeti formában létrejött országos hatáskörű szervek rendkívül "vegyes rendszert" alkottak: **sem az elnevezésük, sem a jogállásuk, sem pedig az irányításuk nem mutatott egységes képet.** A szakirodalom e heterogén viszonyok kialakulásának okát a létrehozási jogkör rendezetlenségében jelölte meg.

Semmiféle jogi szabályozás - sem alkotmányi, sem más jogszabályi rendelkezés - **nem rendezte e szervek létrehozását, működését és jogállását.** Nemcsak az Országgyűlés, hanem valamennyi központi államigazgatási szerv létrehozhatott országos hatáskörű szervet: így a Kormány mellett a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői is.⁽³⁷⁾ A szabályozatlanság "tette lehetővé" azt is, hogy a főhatóságok létrehozásakor sok esetben szubjektív indítékok és presztizsok döntsének.

Közjogi irodalmunkban az 1980-as évek elejétől egyre többször **megjelent az az igény, hogy az országos hatáskörű szervek létrehozását, működését és jogállását a jogszabályok részletesen szabályozzák.**⁽³⁸⁾ Sőt: **a törvényi szintű jogi rendezés iránti igény is jelentkezett.** Továbblépve: nemcsak az országos hatáskörű államigazgatási szervek szabályozásának a szükségessége merült fel, hanem többen **felvetették azt is, hogy a központi államigazgatási szervekről külön törvényjavaslatot kellene kidolgozni.** Ebben a Kormány mellett a **minisztériumokról** (amelyek szabályozását az Alkotmány szintén nem túlozta el), **az országos hatáskörű szervekről**; esetleg a Kormány mellett működő egyéb testületekről (pl. kormánybizottságok) is szólni lehetne. E nézetek mögött az állt, hogy hazánkban az egyéb állami szervekről (pl. bíróságok, ügyészségek, stb.) is törvényi szabályozás született; továbbá néhány külföldi példa is van a külön törvényi szabályozásra.

Nem hallgathatunk az ellenvéleményeket hangoztatókról sem!

Közéjük tartozik **Lőrincz Lajos**, akinek a véleményét **Holló András** idézi: "Lőrincz Lajos álláspontja szerint rendszerezett országos hatáskörű szerveket - **szervezetileg - nem kellene egységes jogi szabályozás alá vonni**, csak a vezetők jogállását szabályozni. **Nem kell mindenáron olyan típusrendszert kialakítani, amelyben, illetve "mellett" nem fér meg az egyediség**, el kell ismerni az ilyen szervek létezését is."(39)

3. A kialakult helyzet rendezése céljából **1986-ban párthatározat** is született, amely az egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek feladatainak áttekintéséről rendelkezett. "A munkálatok szervezése céljából a Kormány programirodát hozott létre... **1987. év folyamán a minisztériumoknál és országos hatáskörű szerveknél a hatáskörvizsgálatok megtörténtek**. A vizsgálatok a feleslegessé váló hatáskörök megszüntetése, illetve a hatáskörök más szervekhez való átadása ügyében némi eredményt hoztak, **végso fokon azonban érdemleges változás nem történt**."(40)

"**Az országos hatáskörű szervek** vonatkozásában - ... - bizonyos fokig eredményesebb volt a vizsgálat. Ugyanis megállapítást nyert, hogy **jó részük valóban nem végez közigazgatási feladatot** és ezért helyzetük **nem illeszthető be a központi irányító szervek közé** ... a minisztériumoktól független tevékenységük nem célszerű. **Konkrét javaslatok** születtek olyan vonatkozásban, hogy a Kormány felügyelete alól egy részüket minisztériumi felügyelet alá helyezték."(41)

A kialakult helyzet a jogirodalomban is nyomon követhető. Nemcsak a problémák kialakulásának okait kutatták, hanem a **korszerűsítés lehetséges irányai** is megfogalmazódtak.

Communis opinio doctorum alakult ki atekintetben, hogy a központi igazgatás egyszerűsítésre szorul. **Célként: a hatékony, integrált központi igazgatási rendszer kialakítása** fogalmazódott meg.) A szakirodalom és a jogi szabályozás felvetődött problémákra adott válaszait, racionalizálási javaslatait, munkánk VI. fejezetében - a miniszteriális szint reformjával összefüggésben

- ismertetjük, mivel e két igazgatási szint korszerűsítése csak egymással összefüggésben, egymást kiegészítve és feltételezve lehet eredményes.)

VI. A KÖZPONTI IGAZGATÁS KORSZERŰSÍTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI (CÉLOK - IGÉNYEK - JAVASLATOK)

Fentiek figyelembe vételével miben látjuk az előrelépés esélyeit, s ezen belül a közigazgatási reform végrehajtásának lehetőségeit egy racionálisabb központi igazgatási rendszer kialakítása céljából? Haladjunk a korábban is követett rendszerben!

1. A miniszteriális igazgatás korszerűsítésének útjai, lehetőségei.
2. Az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése.
3. Az indirekt közigazgatási szervek alkalmazási lehetőségei a közfeladatok megoldásában. De lege ferenda.

1. A miniszteriális igazgatás korszerűsítésének útjai, lehetőségei

1.1. Előzmények. A mai helyzetről - röviden

Az **1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat** címében is "a közigazgatás korszerűsítését" ígérte, annak szerves részeként kezelve a központi közigazgatás szervezeti és működési rendjének reform-értékű megváltoztatását. Külön pontokban iparkodott sorra venni a kormány, illetőleg a minisztériumok (és országos hatáskörű szervek) munkájának korszerűsítést igénylő területeit.

A közigazgatás korszerűsítése kormánybiztosának feladatairól szóló **112/1994. (VIII. 6.) Korm. számú rendelet**, úgy helyezte hatályon kívül az 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatot, hogy az abban célul kitűzött - központi közigazgatás szervezeti és működési rendjének korszerűsítését célzó teendőkről akárcsak egyetlen szót is szólt volna. A fejlesztési program főként a **deregulációra** és a **középszintű területi államigazgatási szervek reformjára** terjedt ki. A területi államigazgatási szervek - egyébként valóban szükséges - helyzetének rendezése remélhetőleg csak átmenetileg terelte el a figyelmet a központi közigazgatás és irányítás - egyébként ugyancsak akut - szervezeti és működési anomáliáiról.

Mely problémák a legszembetűnőbbek?

Az MSZP és az SZDSZ által 1994-ben kötött koalíciós megállapodás kormányzati struktúrára vonatkozó fejezetének (2. rész) egyik **alapelve**, hogy **"a jelenlegi szervezetet megváltoztató lépésekre csak a legszükségesebb körben kerüljön sor."**(1)

Ennek szellemében **a koalíciós megállapodás kevés változást (változatot) irányoz elő** a kormányzati struktúra vonatkozásában:

- a/ A jelenlegi állapothoz képest **a minisztériumok számát csökkenteni kell.**
- b/ A kormányban csak **különösen indokolt esetben lehet tárca nélküli miniszter.**
- c/ A **miniszteri felelősség, a miniszterek és államtitkárok jogállása vonatkozásában a törvényi szabályozás hiánya miatt sürgősen törvényt kell alkotni;** szabályozni kell a miniszterek és államtitkárok politikai és jogi felelősségi rendszerét; szigorú összeférhetetlenségi szabályozásra van szükség; meg kell határozni azokat a szabályokat, amelyek alapján a miniszterek és a politikai államtitkárok ellen önálló felmentési kezdeményezést lehet terjeszteni az Országgyűlés elé.

A koalíciós megállapodás **felsorolta a minisztériumokat, a megszűnő minisztériumokat és a tárca nélküli miniszteri funkciókat. Kimondta, hogy a minisztériumok (nem a miniszterek!) feladat- és hatáskörét kormányrendelet szabályozza.**

A koalíciós megállapodáshoz hasonlóan **a kormányprogram** is sürgős feladatként jelölte meg a miniszteri felelősségről, a miniszterek és államtitkárok jogállásáról szóló törvény megalkotását.(2) A kormányzati mechanizmus vonatkozásában - ezen kívül - más feladatot nem említett meg.

Az iméntieknél részletesebb szabályokat fogalmaz meg az államháztartási reform közigazgatást érintő - 1996-ra tervezett intézkedéseit taglaló - dokumentum:(3)

- a/ ... meg kell teremteni a túlzottan tagolt, decentralizált és eszközeiben elgyengült államigazgatás egységének és hatékonyabb működésének feltételeit.
- b/ A kormányzati munka integrációja nélkül nem képzelhető el az irányítás hatékonyságának növelése. A **miniszteri felelősség és önállóság intézményének alá kell rendelődnie a kormányzati érdekeknek.** Ennek megvalósítása érdekében szélesíteni kell a kormány jogalkotói jogkörét, illetve ezzel párhuzamosan csökkenteni szükséges a miniszteri jogalkotási lehetőségeket.
- c/ **Erősíteni kell a kormány szerepét az államigazgatási szervezet és működés, valamint a személyzeti irányítás terén.** Ennek keretében kizárólagos (kormány) testületi hatáskörbe szükséges utalni a minisztériumi szervezetalakítás stratégiáját, a területi államigazgatási szervek létesítését, valamint a vezető államigazgatási köztisztviselők kinevezését és felmentését.
- d/ **Felül kell vizsgálni a miniszterek pénzügyi gazdálkodási jogkörét,...**
- e/ **Az ágazati minisztériumok munkájának operativitását** elsősorban az ellenőrzési és felügyeleti területen kell erősíteni, melyhez a **szükséges beavatkozási és intézkedési eszközöket is meg kell teremteni.**
- f/ **Felül kell vizsgálni a minisztériumi feladat- és hatásköröket, a szervezeti és működési szabályzatokat és ezek alapján működő struktúrákat.** Ennek eredményeképpen **meg kell szüntetni az egyes ágazatok közötti párhuzamos feladat-ellátásokat,** illetve a dereguláció lehetőségével élve fel kell számolni a felesleges feladatokat és az ezeket ellátó szerveket.

Érdekes eredményre vezet, ha az iménti dokumentumokból kigyűjtjük a korszerűsítési elképzeléseket:

- a/ **Át kell tekinteni** a központi kormányzati szervezetrendszer **és egységes módszer és rendező elvek alapján** meg kell vizsgálni, hogy az egyes szervek jogállása, funkciója, feladat- és hatásköre megfelel-e a modern közigazgatás követelményeinek.
- b/ Meg kell vizsgálni a kormány döntéshozatali mechanizmusában az **összkormányzati szempontok** fokozott érvényesítési lehetőségét; a miniszteri felelősséget és önállóságot a kormányzati érdekeknek kell alárendelni.
- c/ **A kormány** elsősorban ágazatok feletti, stratégiai jellegű kérdésekkel foglalkozzon.
- d/ **A miniszter** államigazgatási tevékenysége **stratégiai jellegű legyen. A minisztériumok elsődlegesen társadalmi, gazdasági folyamatok befolyásolásával foglalkozzanak** és szorítsák minimálisra a hierarchián alapuló szervezeti irányítást.
- e/ Az ágazati kérdésekben szükséges a **miniszteri önállóság növelése.**
- f/ **Csökkenteni kell a minisztériumok számát.**
- g/ Meg kell alkotni a **miniszteri felelősségről, a miniszterek és államtitkárok jogállásáról** szóló törvényt.
- i/ **Erősíteni kell a kormány szerepét** az államigazgatási szervezet és működés, valamint a személyzeti irányítás terén.
- j/ Meg kell teremteni az ágazati minisztériumok ellenőrzési és felügyeleti munkájához szükséges **eszközöket.**
- k/ **Felül kell vizsgálni a minisztériumi feladat- és hatásköröket,** a szervezeti és működési szabályzatokat.

- l/ **Meg kell szüntetni** az egyes ágazatok és szervek közötti **párhuzamos feladat- és hatásköröket**; fel kell számolni a felesleges feladatokat és az ezeket ellátó szerveket.
- m/ Ki kell dolgozni a **minisztériumok belső felépítésére és működésére**, az irányítási viszonyokra, a tanácsadó testületek szerepére vonatkozó átfogó korszerűsítési programot.
- n/ Meg kell teremteni a **túlzottan tagolt államigazgatás** hatékonyabb működésének feltételeit.
- o/ Rendezni kell a **kormányzati döntésekben** különböző módon **résztevő szervek** jogállását, feladat- és hatáskörét, felelősségi viszonyaikat.

Az imént citált néhány dokumentumból is jól érzékelhető, hogy a központi közigazgatás korszerűsítése permanensen napirenden szerepel. Az elvégzendő feladatokat azonban a jogi normák és racionális programok évről évre szinte szó szerint megismétlik - mintha időközben alig történne változás. A miéltre a választ **Müller György** a következőkben véli megtalálni:

Bár a központi igazgatást 1987 óta több hullámban átszervezték, ez azonban alig érintette megszervezésének és munkamegosztásának rendező elveit.⁽⁴⁾

"... a normatív kötöttségek és rendező elvek hiánya a funkciók elvi alapokat nélkülöző közjogi rangsorolásához és a szervezetalakítási döntések esetlegességéhez is vezethet. ... a szervezeti forma meghatározása nem ritkán az igazgatási funkció éppen aktuális és nem feltétlenül objektív értékelésétől függ, illetve az igazgatási funkció viszonylagos változatlansága esetén sem számíthat stabil szervezeti formára. A folyamatok háttérében koncepciózus közigazgatás-fejlesztési elképzelések nem feltétlenül érzékelhetők. ... az elvek hiánya, vagy nem helyes megválasztása, esetleg módosulása miatt az átszervezések nem alkottak koherens rendszert."⁽⁵⁾

Müller György az elvek, koncepciók, hosszútávú stratégiai elképzelések hiányát veti fel. Jól példázzák ezt a **miniszterek feladatait szabályozó kormányrendeletek is**, amelyek tárcánként; egymástól függetlenül és egymásra tekintet nélkül kerültek kiadásra. Az egységes szemléletmód és koncepció hiányára utal továbbá az is, hogy e rendeletek eltérő mélységgel és részletességgel szabályozták a miniszterek feladat- és hatáskörét.

A legutóbb a Kormány **2039/1997. (II. 12.) sz. határozata** foglalkozik - valóban minden területre kiterjedően - a közigazgatás reformjának 1997-1998. évi feladataival.

A központi igazgatás korszerűsítése vonatkozásában a következő **főbb feladatokat** jelöli meg:

- Felül kell vizsgálni **a minisztériumok és a miniszterek hatósági jogköreit**. A felülvizsgálat eredményeként javaslatot kell tenni a hatáskör-telepítés új rendjére.
- Feladattervet kell kidolgozni, hogy a minisztériumok 1988. május 31-ig milyen további **közigazgatási feladatokat kívánnak nem hivatali formában** megoldani, milyen további közszolgáltatási tevékenységet terveznek költségvetési szervek helyett **más típusú (piaci vagy nem üzleti alapú) szervezetekben** megrendelés, megállapodás útján ellátni.
- Meg kell vizsgálni **a miniszterelnöki szerepkör bővítésének lehetőségeit**, különös tekintettel az állami vezetők, a vezető tisztviselők személyzeti és munkaügyeire, valamint a vezetőképzés irányítására.
- A **kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről törvényjavaslatot** kell előkészíteni.
- Vizsgálni kell, hogy **a minisztériumok szervezeti és működési rendszerében** az egymástól elkülönült szervezeti egységek gazdasági és műszaki ellátó feladataiban milyen költségkímélő megoldások, szervezeti megoldási koncentrációk valósíthatók meg.
- **A miniszterek** a Kormány irányelve, valamint az államtitkárokra és az állami vezetőkre elfogadott új jogszabályok alapján **felülvizsgálják szervezeti és működési szabályaikat**.

- **Szabályozási koncepciót kell kidolgozni az országos hatáskörű szervek továbbfejlesztésére.**
- 1990-1997 közötti hazai és külföldi tapasztalatokat felhasználva összegző elemzést kell elkészíteni a **központi közigazgatási szervek rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.**

Korábbi munkáinkban⁽⁶⁾ már utaltunk az országos hatáskörű és a dekoncentrált szervekre vonatkozó **jogi szabályozás hiányosságaira és az ennek következményeként kialakult feladat- és hatásköri átfedésekre, ellentmondásokra.** Nyilvánvaló tehát, ha azt állítjuk, hogy a kormányzati működés reformja a minisztériumok mellett az országos hatáskörű szerveket és a területi államigazgatási szerveket sem hagyhatja figyelmen kívül! **Mivel a felsorolt szervekkel kapcsolatos alapvető szabályokat** (létrehozás, feladat- és hatáskör, stb.) **jogi normák rögzítik, a korszerűsítés fontos részét - sőt: véleményünk szerint kiindulópontját - kell, hogy képezze a hatályos jogi szabályozás áttekintése!**

Ezt megelőzően azonban - mintegy "tükörként" - tekintsük át az európai polgári demokráciák aktuális reformkísérleteit és azok eredményeit is!

1.2. Néhány reformkísérlet a központi (miniszteriális) igazgatás racionalizálására a fejlett polgári demokráciákban

1. A közigazgatási feladatok növekedése a miniszteriális igazgatást Nyugat-Európában sem hagyta érintetlenül.

A minisztériumok által ellátott feladatokkal párhuzamosan a **minisztériumok és az itt dolgozó köztisztviselők száma az évszázad elejétől megszakítás nélkül növekedett.**

Ezzel egyidejűleg (vagy talán éppen ennek következtében) tapasztalható **a minisztériumok specializálódása is.** Az ún. klasszikus minisztériumok (külgügy, belügy, pénzügy, védelmi és igazságügyi) mellett új reszortok egész sora jött létre. Az új minisztériumok:

- a/ részben új feladatok ellátására alakultak (amelyek egy részét korábban a Belügyminisztérium látta el),
- b/ részben olyan feladatok végrehajtására jöttek létre, amelyek időközben önálló jelentőségre tettek szert, s minisztériumi rangra emelkedtek.

Az új feladatokra alapított minisztériumok a **létrehozásukat**:

- a/ egyrészt a **technikai újításoknak** (ha tetszik: az új ipari forradalomnak) **köszönhetik**, pl. légi közlekedés, atomenergia, kutatás, stb.;
- b/ mások az **állam szolgáltató szerveiként** jöttek létre, pl. vasút, posta, stb.;
- c/ megint más minisztériumokat az **akut, sürgős problémák megoldására alapítottak**, pl. lakásépítési minisztérium; az áttelepültek és a menekültek ügyeivel foglalkozó minisztériumok, stb. (G. F. Schuppert)

2. A folyamat szinte **valamennyi országban** azonos módon zajlott le: **a XIX. század közepétől tapasztalható a miniszteriális igazgatás differenciálódása**. Ez egyrészt a **minisztériumok növekvő számában**, másrészt abban jut kifejezésre, hogy **a korábban a belügyi ágazatban egyesített közigazgatási feladatok ellátása szervezetileg is önállóvá váló új struktúrákat** kívánt meg.

Megfigyelhetjük ezt **Magyarországon** is a Helytartótanács feladatainak szétparcellázásánál, de hasonló jelenségre utal **Emil Guillaume** a porosz államszervezet elemzése során. **A porosz államreform** kezdetén a Belügyminisztérium a teljes állami közigazgatás legfelsőbb szerveként működött. Ezt követően a **Belügyminisztériumból váltak ki egyes feladatok**, mint pl. a szellemi tudományok, oktatás, egészségügy, kereskedelem, munkaügy, mezőgazdaság, kutatás, stb. Az új minisztériumok lehasítása előtt a Belügyminisztérium az összes belügyet átfogta és

a minisztériumon belül világosan elhatárolódtak az egyes kompetenciák.(7)

Belgiumban ez a folyamat a következőképpen zajlott: A **Belügyminisztériumból** 1837-ben a munkaügyek intézése **vált ki**. Ezt követte 1878-ban a Nevelési-, 1884-ben a Vasút- és távközlési-, 1895-ben az Ipari- (hozzákapcsolva a munkaügyet), 1899-ben a Mezőgazdasági-, 1908-ban a Gyarmatok ügyeivel foglalkozó-, 1934-ben a Gazdasági-, 1936-ban az Egészségügyi-, 1954-ben pedig újabb Minisztériumok létrehozása.(8)

Az **Amerikai Egyesült Államokban** is tapasztalható a miniszteriális igazgatás differenciálódása, a **minisztériumok számának nagymértékű növekedése**. 1872-ben a Postaügyi Minisztériumot a Kincstártól leválasztott ügyek intézésére alapították. 1889-ben a Mezőgazdasági részleg emelkedett minisztériumi rangra. 1903-ban Kereskedelmi- és Munkaügyi osztály, majd 1913-ban Kereskedelmi- és Munkaügyi Minisztérium alapítására került sor. 1953-ban hozták létre az Egészségügyi-, Nevelési- és Jóléti Minisztériumot, 1965-ben a Települési- és Városfejlesztési Minisztériumot, 1967-ben pedig a Közlekedési Minisztériumot.(9)

Angliában három alapítási hullámról tudósít a szakirodalom (G. F. Schuppert; R. G. S. Brown: The Administrative Process in Britain, 1976, 191. old.):

a/ **Az I. Világháború után** megnövekedett állami feladatok elsősorban a szociális szolgáltatásokért való felelősség, valamint az ipar időszakonkénti ellenőrzése terén jelentkeztek:

- 1916: Munkaügyi Minisztérium létrehozása,
- 1915: Tudományos és Ipari Kutatások Minisztériumának alapítása,
- 191: Egészségügyi Minisztérium létrehozása.

b/ A második periódus közvetlenül a **II. Világháború után** kezdődött. A Munkáspárt révén megnövekedett a Kormány felelőssége a szociális szolgáltatások színvonalának

emeléséért, az alap-ipar államosításáért, a lakásépítési és városrendezési programok megvalósításáért. Ezt demonstrálta:

- 1950: Települési és helyi önkormányzati Minisztérium létrehozása,
- 1946: Nemzeti Biztosítási Minisztérium alapítása,
- 1942: Üzemanyag- és Energetikai Minisztérium létrehozása.

c/ **A harmadik szakasz gyakorlatilag még ma is tart.** 1970-ben kezdődött a kormányzati szisztéma újjászervezése. Ide tartozik néhány szervezeti változtatás is, mindenekelőtt számos intézmény alapítása az állami kutatás, a gazdasági fejlesztés és tervezés számára:

Pl. - Nemzetközi Gazdasági Fejlődés Tanácsa,

- Árak és Bevételek Tanácsa,
- Gazdasági ügyek Minisztériuma (Gazdasági superminisztériumként).

3. A fenti néhány példa talán jól szemlélteti, hogy **a minisztériumok számának növekedése** a világ különböző tájain mennyire hasonló módon és hasonló okok alapján ment végbe. Nyilvánvalóvá vált mindenütt, hogy **a modern állam feladatai** az ipari forradalommal együtt **növekedtek, s ez a tendencia a miniszteriális igazgatás differenciálódásához vezetett el.** A jóléti államok szociális és gazdaságpolitikai felelőssége a közigazgatás szervezetrendszerét is átalakította!⁽¹⁰⁾

A minisztériumok **szervezeti elkülönülésénél különböző tényezők játszottak szerepet.** Így pl.:

- egy-egy új feladatkör objektív szükségletei,
- a politikai prioritások változásai,
- az érdekszövetségek igénye az alapításra, stb.

Az új minisztériumok létrehozását vizsgálva **Beyme**⁽¹¹⁾ szkeptikus tekintetben, hogy az alapításhoz a legtöbb esetben objektív okok vezettek volna. Véleménye szerint csak néhány minisztérium alapítása magyarázható **szakmai indokokkal** (pl.

posta, távirányítás, gyarmatok ügyei). Egy-egy minisztérium létrehozása során - szerinte - sokkal inkább az **"ideológiai okok" kerültek előtérbe** (meghatározó pártok igényei, választási ígéretek teljesítése, stb.). Példaként említhetők erre a szocialista pártok idején alapított munkaügyi minisztériumok. A **politikai prioritások** változására leginkább a környezetvédelem ügyével foglalkozó szervezeti formák változása említhető. Szerző felhívja a figyelmet annak veszélyére, hogy **a szakmai, objektív indokok és a szervezeti döntéseknél szerepet játszó más szempontok és motívumok** (politikai prioritások; pártok, érdekcsoportok nyomása) **egymással szemben könnyen kijátszhatók, s az ideológiai érvek gyakran szakmaiként tüntethetők fel.** Ezért a legtöbb esetben a szakmai és a politikai indítékok összefonódása tapasztalható egy-egy minisztérium alapításakor.⁽¹²⁾

A minisztériumi szervezet szinte mindenütt állandó átszervezések, reformok időszakát éli.⁽¹³⁾ A fejlesztéseket számos körülmény kényszeríti ki. Közülük a fontosabbak:

- az állami **feladatok bővülése,**
- a feladatok **minőségének változása;** a feladatok összetettségének növekedése megnehezíti a döntéshozatalt,
- a feladatok **erősebb kötődése a nemzetközi vonatkozásokhoz** növeli a koordinációs szükségletet,
- az **állampolgárok növekvő igénye** a szolgáltatások iránt és a döntésekbe való beleszólásra,
- a **szolgáltatások specializálódása,**
- **növekvő és változó tárgyi és technikai szükségletek** megjelenése,
- **fokozott követelmények a vezetéssel szemben,** stb.

A miniszteriális igazgatással szembeni követelményeket még hosszasan lehetne sorolni. Az eddigiekből is megállapítható azonban talán az, hogy **a központi igazgatás történetét** az egyes országokban **a reformok sorozata kísérte végig.** A **módszerek persze különbözőek voltak.** Volt, amikor a korszerűsítési lehetőségeket elemző **"súlypontok katalógusa"** látott napvilágot⁽¹⁴⁾; számos esetben **különböző bizottságokat hoztak létre** a miniszteriális szisztéma reformjának előkészítésére és

végrehajtására. Pl. **Németországban** 1969-től 1975-ig működött a "Projektgruppe für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung beim Bundesminister des Innern"; 1985-ben hozták nyilvánosságra a "Bulling Kommission" jelentését. **Az osztrák szövetségi kormány** 1988-ban határozta el, hogy a szövetségi igazgatás hatékonyságát növeli. Az e célból életre hívott projekt keretében **nyolc külső céget kértek fel** arra, hogy azok valamennyi minisztériumban hajtsák végre a feladat-analízist.⁽¹⁵⁾

Érdekességként megemlíthjük azt a javaslatot is, amely **a minisztériumok térbeli koncentrációját eredményezte volna**, anélkül, hogy alkotmányjogi helyzete és feladata módosult volna. A Baden-Würtembergi tartományi minisztériumok egy épületbe költöztetésének ("A Kormány-Háza") előnyét a következőkben jelölték meg: a politikai és közigazgatási munka vezetésének szintjén kontaktuslehetőségek; közvetlen és lerövidített koordináció; a kiszolgáló részlegek (telefon, nyomtatás, fűtés, posta, stb.) központosítása révén 15 millió DM éves költség-megtakarítás, stb. A javaslatot azonban - vita nélkül - elvetették. Az elutasítás indokaként egyetlen mondat állt a papíron: "Egy ilyen megoldás jelenleg nem tűnik megvalósíthatónak."⁽¹⁶⁾

4. A központi igazgatás differenciálódására adott válaszként **a reform-kísérletekben leggyakrabban a minisztériumok számának csökkentése jelent meg elérendő célként**. Az összevonások azonban a legtöbb esetben nem vezettek eredményre. Nézzünk közülük néhányat:

a/ Nixon újjászervezési tervei:

Az állami feladatok növekedése az USA-ban is a központi igazgatási szervek elszaporodását eredményezte. A közigazgatási reformokat Roosewelttől Johnsonig főként az új minisztériumok és főhatóságok alapítása jellemezte. A végrehajtó apparátuson belül különösen az országos főhatóságok száma növekedett. Ezek gyakran egy-egy minisztérium "előfutaraként" jöttek létre.⁽¹⁷⁾

Nixon 1971. márc. 25-én - a minisztériumok számának 12-ről 8-ra való csökkentésére - **4 új "superminisztérium" alapítását**

javasolta. Legfőbb indokai: világosabb feladatmegosztás; koordinációs nehézségek felszámolása; a hatáskörátfedések, a párhuzamos feladatellátás megszüntetése; a prioritások egyértelműbb meghatározása.

A szervezeti reformok azonban megfeneklettek, semmilyen **adminisztratív változtatás nem oldotta meg a kétségekívül meglévő problémákat.**(18)

b/ Az angol kormányzati rendszer újjászervezése:

Angliában is **a minisztériumok számának csökkentését egyszerű összevonásokkal, átszervezésekkel próbálták elérni.** 1970-ben látott napvilágot az ún. "**White Paper**", a központi kormányzat újjászervezéséről ("The Reorganisation of Central Government").(19)

1970-ben a Technológiai Minisztérium és a Szakszervezetek Tanácsának összevonásával a Szakszervezeti- és Ipari Minisztériumot hozták létre. **Ez négy év múlva már négy új minisztériumra hullott szét:** Ipari Minisztérium, Energetikai Minisztérium, Szakszervezeti Minisztérium, Árak és a Fogyasztóvédelem Minisztériuma jött létre.

Ugyanebben az évben még egy szervezeti összevonásra tettek kísérletet: a Környezetvédelmi Minisztérium azonban - amely a Középületek- és Közmunkák Minisztériumát, a Települési és Helyi Önkormányzati Minisztériumot és a Közlekedési Minisztériumot olvasztotta magába - ebben a formájában szintén nem sokáig funkcionált.

Érdemes egy pillantást vetni arra is, **milyen érvek hangzottak el pro és contra az angol politikai vitában a minisztériumok összevonása kapcsán:**(20)

Mellette szóló érvek:

- az összefüggő feladatok esetében (és rájuk tekintettel) a tervezésnek és a döntésnek is egy kézben kell lennie,

- csökken az interminiszteriális szervek száma a minisztériumok összevonásával,
- könnyebb a koordináció, ha kevesebb "reszort-egoizmus" keresztezi egymást,
- a kormány tagjainak a számát csökkenteni lehet,
- a nagyobb minisztériumok létrehozása csökkenti annak veszélyét, hogy különböző érdekcsoportok befolyása domináljon, stb.

Ellene szóló érvek:

- gyengül a miniszteri felelősség elve (a miniszter saját háza problémáját sem ismeri),
- nem lesz gyorsabb a döntéshozatal: ugyanúgy szükség van a koordinációra, csak ezt a minisztériumon belül kell "lejátszani",
- nem lesznek jobbak és megalapozottabbak a döntések sem a minisztériumok összevonásával: korábban a minisztériumok közötti egyeztetések "megszúrták" az érveket és érdekeket, stb.

A **szervezeti reformok kudarcának okát** néhányan abban látták, hogy hiányzik egy "fölérendelt adminisztratív sziget", amely a reformkoncepciók végrehajtását biztosítani tudná. A **miniszteriális szervezetrendszer ugyanis a saját maga továbbfejlesztésében nem érdekelt.** Emiatt a hosszú távú koncepciók helyett inkább csak lépésről-lépésre haladó kis változtatások dominálnak.⁽²¹⁾

5. A fentiek talán jól szemléltetik, hogy a **közigazgatás feladatainak növekedését és differenciálódását a szervezeti reformok varázspálcájával nem lehet visszafordítani!**

A minisztériumi szervezet az állam kötelező feladatainak tükre. Szeizmográfként reagál az új, vagy fontosként megjelenő feladatra. A szervezeti változások kifejezésre juttatják a mindenkori kormány céljait és prioritásait, jelzik továbbá a kormány cselekvési szándékait és irányait is.

A tapasztalatok szerint egy-egy kormány-alakítás előtt kerül napirendre a minisztériumi ágazatok számának a kérdése. Minden új miniszteriális ágazat létrehozása növeli a reszortok közötti határterületeket és új koordinációs problémákat eredményezhet. **Ennek - minden mástól eltekintő - figyelembe vétele azonban oda vezethetne, hogy az ágazatokat minden eszközzel összevonják és ezzel a minisztériumok számát csökkentse.** Eszerint - ad absurdum - arra kellene törekedni, hogy **a klasszikus minisztériumi tagoláshoz térjünk vissza.**⁽²²⁾ Kérdéses ugyanakkor, hogy **lehetséges-e egy ilyen visszatérés és ez valóban az optimális ágazati tagolást eredményezné-e?**⁽²³⁾

Forsthoff⁽²⁴⁾ mindenesetre azt is kétségbe vonja, hogy **tudjuk-e, melyek a klasszikus reszortok!** Hiszen a feladatok jellege és mennyisége is megváltozott az idők folyamán, s így egyes esetekben ún. "mammut-ágazatok" jönnének létre. Emellett az ágazatok számának csökkentése a koordinációs problémákat sem feltétlenül orvosolná.

A feladatok minisztériumok közötti felosztása koordinációs igényeket keletkeztet. Valószínűsíthető, hogy meghatározott feladat-megosztás mellett a koordináció egyik vagy másik formája hatékonyabb lehet. Ezért **Hollandiában** például a **"koordinációs hajlandóság"** alapján vizsgálták és osztották csoportokba a minisztériumokat:⁽²⁵⁾

a/ Az ún. **"kulcsminisztériumok"** (Pénzügyi-, Gazdasági- és Szociális Minisztériumok) kontrollálják a gazdaság-, a bér- és az árpolitikát. Ezek a minisztériumok - tekintettel az állami bevételek produkálására és felosztására - a "forrásokon ülnek", így **koordinációs feladatuk van más minisztériumokkal szemben.**

b/ Hasonló tevékenységet végeznek pl. a Mezőgazdasági-, Vízügyi-, Közlekedési- Minisztériumok. Ezek a **"termékorientált minisztériumok"**, politikájukat relatíve, autonóm módon akarják végrehajtani. Általában **arra fognak törekedni, hogy a koordinációt megtagadják.**

c/ A szociális problémák megoldására alapított **minisztériumok** (pl. Köznevelési-, Környezetvédelmi-, Területfejlesztési-, Kulturális Minisztérium) az össz-kormányzat politikájának nemcsak egy speciális szegmensére orientálódnak. Ezért **ezek között a reszortok között állandó a koordináció** (ezzel együttes befolyást is gyakorolhatnak a termékorientált reszortokra).

d/ Az ún. "**maradék**"-hoz soroltak minden minisztériumot, amelynek feladata az adott szociális rendszer biztosítása (pl. Igazságügyi-, Belügyminisztérium).

6. A miniszteriális igazgatás kialakításánál **számos szervezési elv játszhat szerepet** (pl. összefüggő feladatkomplexumok alapján való tagolás; a képviselt személyek szerinti tagolás; az ellátott vagy kielégítendő szolgáltatásnak megfelelő tagolás, gazdasági ágazatok vagy foglalkozási ágak alapján való tagolás, stb.). Az ágazatok tagolásánál **soha nem csak egyik vagy másik szervezési elv, hanem két vagy több elv együtt jelenik meg.**

A közigazgatási feladatokat nem lehet minden kétséget kizáróan és maradéktalanul egyik vagy másik minisztérium feladatkörébe utalni. Nem lehet egyértelműen megállapítani azt sem, miért az adott módon történt a központi igazgatás tagolása; s azt sem, hogy egy új feladat saját jelentősége miatt, vagy csupán az érdekcsoportok nyomására emelkedett-e miniszteriális szintre.⁽²⁶⁾

Mindenesetre rögzíthető: **nincs kizárólagos kritérium a minisztériumok optimális tagolására!** Más szavakkal: **lehetetlen egy állandó és mindenkor optimális struktúrát kialakítani! A miniszteriális szervezetrendszert is rendszeresen, a mindenkor aktuális feladatok ellátására való alkalmassága szempontjából is felül kell vizsgálni!**

A fentiekben néhány reform-kísérlet bemutatásával érzékeltettük, hogy a fejlett polgári demokráciákban is állandóan napirenden szerepel a kormányzati munka és az annak alapjait képező miniszteriális igazgatás korszerűsítése. Az átszervezési kísérletek ott is sok esetben kudarccal végződtek. Ennek ellenére

mégsem szabad lemondanunk a központi igazgatás sok tekintetben megcsontosodott hadállásainak racionalizálásáról.

Alighanem akkor járunk a helyes úton, ha a közigazgatás **feladataiból** indulunk ki, közelebbről: megvonjuk azt a kört, ahol a közigazgatásnak vannak penzumai. Meggyőződésünk az, hogy **ma az indokoltnál jóval több feladat hárul a közigazgatásra**. Ennek alighanem köztudomásúak az okai, ezért csupán azt emeljük ki, hogy egy évtizedeken keresztül alá-fölérendeltségi struktúrákban gondolkodó rendszer csak lassan jut el odáig, hogy önként feladja hadállásait a társadalmi viszonyok alakításában, más oldalról közelítve: a civiljogi eszközök és módszerek alkalmazása előtt nyisson egyre táguló teret.

Egy **tudatos és tervszerű pofiltisztításnak** kellene tehát megelőznie a szervezeti reformot (racionalizációt). Ez azonban nemcsak a magánjoggal való határmesgyéket tisztázná, de a "közigazgatáson" belül az "államigazgatási" és az "önkormányzati" feladat- és hatáskörök szétválasztásához is szükségszerűen támpontokat adna. Mindenesetre ezutóbbi kérdés nem intézhető el azzal, hogy nem lehet a kettő közé világos határjeleket tenni! **Rendező elvek rögzítéséig mindenképpen el kellene jutni, hiszen enélkül az egész feladat- és hatáskör-telepítés ügye a levegőben lóg.**

Továbbmenve:

Belenyugodhatunk-e abba, hogy a rendszer bizonyos elemei évszázadokon keresztül - gyakorlatilag változatlanul - funkcionálnak?

Itt elsősorban megint a **miniszteriális szervezetre** gondolunk, amely valóban **évszázadok óta változatlanul őrzi hadállásait**. Társadalmi - politikai - igazgatási rendszerek jönnek, a szervezeti felállás (nem egyszer a szemlélet és a módszer is) marad."(27)

A szervezetrendszert alkalmassá kell tenni a megváltozott feladatok végrehajtására. Mindenekelőtt tehát - mint mondtuk - azt kellene tisztáznunk, hogy **mely feladatok tartoznak az államra**, s azokat az állam **milyen szervezetek útján** kívánja

ellátni! (Pl. csak miniszteriális típusú és képű központi irányító szervezet képzelhető el?) Mindezekhez azonban **nélkülözhetetlennek tartjuk a jelenlegi helyzet feltérképezését, s** mivel pedig a feladat- és hatásköröket a jogszabályok rögzítik, **elkerülhetetlen a jogi szabályozás tartalomelemzése és az irányok megjelölése is!**

1.3. A központi (miniszteriális) igazgatás - de lege lata és de lege ferenda

Aligha járnánk helyes úton akkor, ha egy terjedelmében korlátozott értekezésben részletekbemenően ismertetni kívánnánk a tételesjogi szabályozást, s csak ezt követően vállalkoznánk a konklúziók megfogalmazására. Elég legyen hát ezúttal az, hogy a források megjelölésével rögtön a fontosabb megállapítások katalógusát állítjuk fel.

1.3.1. Nemzetközi tapasztalatok és mozgásirányok⁽²⁸⁾

1/ Az alkotmányok a központi igazgatást kivétel nélkül minden országban szabályozzák, **az államszervezet regulációja valóban klasszikus alkotmányozási tárgykörnek tekinthető. A szabályozás országonként eltérő mélységű és terjedelmű.** Általánosságban azonban megállapítható, hogy a Nyugat-Európai alkotmányok többsége a központi igazgatásra vonatkozóan csak a legalapvetőbb, valóban garanciális szabályokat tartalmazza.

a/ Az alaptörvényi reguláció minden országban kiterjed:

- a kormány összetételére (formális kormányfogalom),
- a miniszterelnök kinevezésére,
- a miniszterek kinevezésére,
- a kormány és tagjainak felelősségére.

E tárgyköröket az alkotmányok mindenütt részletesen szabályozzák.

b/ Kevésbé részletező az alaptörvényi reguláció a következő tárgykörökben:

- a kormány feladatai,
- a miniszterelnök feladatai,
- a miniszterek feladatai,
- a kormány döntéshozatali eljárása,
- a minisztériumok szabályozása.

"Az alkotmányok azonban még mindig úgy tesznek, "mintha" a központi igazgatás egyetlen alkotmányos problémáját a kormány képviselné." - állapítja meg joggal **Takács Albert**(29).

2/ Nem szabad azonban a központi igazgatás szabályozottságát kutatva az alkotmányokat önmagukban vizsgálni!

Az utóbb felsorolt tárgykörökben ugyanis - mindenütt, ahol az alkotmányi reguláció rövid -, **magas szintű jogszabályok is napvilágot láttak.**

Ezek részletes szabályokat tartalmaznak:

- a kormány funkciójáról és feladatairól,
 - a kormány döntéshozatali eljárásáról,
 - a minisztériumok felsorolása mellett,
 - a minisztériumok feladat- és hatásköréről, belső szervezeti felépítéséről,
 - a miniszterek jogállásáról és
 - a központi igazgatás szervezeti rendszeréről,
- (felső-, közép-, és alsó fokú szervek és ezek kapcsolatai.)

3/ Végülis a Nyugat-Európai polgári demokráciákat tárgyunk szempontjából két nagy csoportba oszthatjuk:

- a/ a rövid, garanciális jellegű **alkotmányi szabályozás mellett nagyon részletes, magas szintű normák** szabályozzák a központi igazgatást,
- b/ **maga az alkotmány** szól részletesen a kormányzati mechanizmusról.

Azt mindenesetre ki kell emelnünk, hogy vagy a **magas szintű jogszabályok** vagy pedig az **alkotmány részletesen szabályozzák a központi igazgatást!** A legtöbb ország az első csoportba tartozik. A központi igazgatás részletes, törvényi szintű szabályozása tekintetében számunkra példa értékű lehet Svájc, Ausztria, Németország és Spanyolország.

A részletekbe menő alkotmányi szabályozásra Portugáliát emelhetjük ki példaként.

1.3.2. Vegyük sorra most már azokat a megállapításokat, amelyek a magyar alkotmányozás szempontjából is érdekeseknek tűnnek a megkülönböztetett figyelemre:

- a/ Feltétlenül kerülendő a **"kompetencia-dzsungel"**. A miniszterek feladatait végrehajtási klauzulák, kompetencia-törvények és számtalan egyedi hatásköri előírás szabályozza. "A kompetencia-dzsungelben egy egységes minisztériumi törvény megalkotásával kell rendet tenni." (Walter Barfuß⁽³⁰⁾)
- b/ **Ésszerű munkamegosztást** kell kialakítani a **Kormány és az egyes miniszterek között**. Egyáltalán: el kell dönteni, mivel "terhelhető" a Kormány, s mivel a miniszterek. (Az **osztrák** szövetségi Kormányt csak azok az előírások kötelezik, amelyeket törvény (vagy a szövetségi elnök) utalt a hatáskörébe. Minden más feladat az illetékes ágazati miniszterhez tartozik. Ezek a kormányzati ügyek nagyobb részét teszik ki, s az egyes miniszterek önállóan és a saját felelősségükre kötelesek azokról gondoskodni. Ez a megoldás messzemenően figyelembeveszi a Kormány munkakapacitását.)
- c/ Hol húzódik a **Kormány feladatainak a határa?**
 Álláspontok:
 - a Kormány feladatainak meghatározása a **Kormányra** tartozik (helytelen azonban az a vélekedés, hogy ez jogszabályoktól független, teljesen szabad döntés lenne);

- más vélemények szerint a feladatkör-meghatározás az **alkotmányjogra** tartozik. Elvi-politikai természetű az a döntés, amely a Kormány hatáskörét rögzíti. A Kormány feladatainak meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra is, hogy egyetlen hivatalba lépő kormány sem áll teljesen új szituáció előtt. A korábbi politikai döntések által előírányzott feladatok ellátásáról is gondoskodnia kell. Ezért az új kormányok játékterét a kormányzati munka kontinuitásának biztosítása is csökkenti. (**J. J. Hesse - Th. Ellwein**⁽³¹⁾).

- d/ **A Kormány feladatainak** meghatározása kapcsán szólnunk kell ezek alkotmányi regulációjának lehetőségéről. Alighanem figyelemre méltó, hogy a fejlett polgári demokráciák alaptörvényeinek többsége **példálózó feladat-katalógust sem tartalmaz**. Ehelyett megelégszenek azzal, hogy kijelöljék a Kormány helyét a hatalom-megosztás rendszerében és rögzítik az alapvető kormányzati funkciót.

"A materiális kormány-fogalomnak nemcsak abból kellene állnia, hogy egy fogalomba összegyűjtik a kormány konkrét feladatait és jogkörét, hanem ezeket kiegészítve és teljessé téve kellene a kormányzati funkciót meghatározni." (**Roman Herzog**⁽³²⁾)

- e/ Ismeretes olyan megoldás, amely szerint nemcsak felsorolják a **minisztériumokat**, de rendkívül részletesen rendezik is a **feladat- és hatáskörüket**, sőt: a **minisztériumok belső szervezeti felépítésének regulációja** mellett külön-külön az egyes részlegek, osztályok, csoportok feladat- és hatáskörét is felsorolják (pl. **Svájc**).

Előfordul, hogy nem alkotmányjogi, hanem **gyakorlati alapjai vannak a miniszteri tisztségek közötti differenciálódásnak** (**H. J. Sonnenberger - E. Schweinberger**⁽³³⁾).

- f/ A **testületi** és az **egyéni** felelősség nem feltétlenül fut szembe a kormányzati működés során (pl. **Olaszország**).

Ezt (a felelősség terjedelmét) néhány országban az Alkotmány is nagyon szemléletesen rögzíti (pl. Olaszország, Szlovénia, Németország).

g/ A **miniszterelnök** szerepét és jogkörének terjedelmét sokszor még azok az Alkotmányok is részletesebben rögzítik, amelyek nem a kancellári típusú kormányzati struktúrát valósítják meg.

A legtöbbször szabályozzák koordinációs feladatait, a politika irányvonalának meghatározásában betöltött szerepét és a miniszterekhez fűződő viszonyát és jogosítványait.

Hazánk a németországi kancellári típusú kormányzati rendszer alapvető jegyeit vette át - a gyakorlati működés során. Ez esetben érdemes lenne a jogi szabályozásnak is nagyobb figyelmet szentelni; a német Alkotmány ugyanis jóval egzaktabban (bár nem támadhatatlanul) rögzíti a kancellár jogosítványait és annak terjedelmét (64 - 65. cikkek).

h/ Reálisan **számításba kell venni a** kormányon belüli **koordinációs problémákat**. (Ennek több módja és technikája ismeretes; ezek tanulmányozása feltétlenül kívánatos lenne.)

1.3.3. Az iménti nemzetközi kitekintés tehát nem volt öncélú. **A Magyar Köztársaság Alkotmányát is ugyanazon szempontok alapján vettük górcső alá**, mint a Nyugat-Európaiakat. Ezt követően - összehasonlítva a fejlett polgári demokráciák néhány figyelemre érdemes megoldásával - **megfogalmazhatunk néhány következtetést, megoldásra váró feladatot a központi igazgatás lehetséges jogszabályi regulációja tekintetében:**

a/ Alkotmányunk a **Kormány formális fogalmát** a 33. § (1) bekezdésében szabályozza:

A Kormány:

a/ miniszterelnökből és a

b/ miniszterekből áll.

A Kormány feladatainak felsorolása az Alkotmányban nem taxatív. 35. § (1) bek. a-j., pontjában meghatározottakon kívül a Kormány: "ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal" (k/ pont).

b/ A miniszterelnök feladatairól Alkotmányunk meglehetősen szűkszavúan rendelkezik:

"37. § (1): A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak a végrehajtásáról."

c/ A miniszterekre vonatkozó szabályozás hasonlóképpen "szegényes":

"37. § (2): A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat."

d/ Alkotmányunk a Kormány működését, döntéshozatali eljárását nem szabályozza.

e/ Az Alkotmány 34. §-a a minisztériumok felsorolását külön törvényre bízta. A minisztériumi feladatok jellegéről, a minisztériumi szervezetek funkciójáról és felépítéséről pedig egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést!

f/ Az államigazgatás szervezetrendszerének szabályozásáról is teljesen megfeledkezett az Alkotmány. Sem az országos főhatóságokat, sem a dekoncentrált szerveket nem nevezi meg. Hallgat a közigazgatás legfontosabb szervezeti és működési elveiről is.

A napirenden szereplő **alkotmányreform** a központi igazgatás szabályozását is minden bizonnyal közelebből érinteni fogja. **Az eddig napvilágot látott koncepciókból azonban**

meglehetősen biztonsággal **levonhatók azok a következtetések**, hogy - bár "a kormányzati rendszer az egyik legklasszikusabb alkotmányozási tárgykör, az alkotmány gerince"⁽³⁴⁾ - valószínű, **Alkotmányunk a központi igazgatást a közeljövőben sem fogja a mainál sokkal részletesebben szabályozni!**

"A magyar alkotmány mai szövege ... döntően a két klasszikus nagy tárgykört, az államszervezeti alapokat és az alapjogokat szabályozza. A szabályozási tárgykörök egymáshoz való arányát mutatja az alábbi adat: az alkotmány 116 §-ából 70 § (60 %) szabályozza az államszervezetet, a közhatalom alapvető kérdéseit, 46 § (40 %) pedig az alapjogokat illetve az általános rendelkezéseket.

A hagyományos alkotmányokban **az államszervezet szabályai nagyobb arányban vannak jelen. A magyar alkotmányozás során célszerű lenne tartani az említett arányt**, s bár ez nem öncél, azért jelzi az alkotmány civil szellemiségét vagy etatistább voltát."⁽³⁵⁾

1.3.4. Anélkül, hogy állást foglalnánk az alkotmányreform központi igazgatást érintő részével kapcsolatban napvilágot látott különböző nézetek és szabályozástechnikai megoldások tárgyában, **ismertetünk néhány - az általunk vizsgált fő szempontokkal (a - f) kapcsolatos álláspontot.** Tesszük ezt azért, mert **csak az alkotmányi szabályozás terjedelméhez képest lehet állást foglalni arról, hogy milyen területen szükséges a mainál részletesebb törvényi reguláció.**

Ad a/ A kormány összetételét hatályos Alkotmányunk megfelelően szabályozza, itt módosítás nem várható.⁽³⁶⁾ **Vitatottabb** azonban a **kormány feladatainak** szabályozása. Elvileg lehetőség kínálkozik a taxatív feladat-katalógusra, a példálózó felsorolásra; s számos példa van arra is, hogy az Alkotmány a feladatok felsorolását mellőzve, csak egy **általános meghatározást** tartalmaz, amely kijelöli a Kormánynak a hatalommegosztás rendszerében betöltött funkcióját.

A szakirodalomban ez utóbbi álláspont került túlsúlyba:

"... a kormányzat és a központi igazgatás közvetlen politikai vonatkozásai miatt a funkció- és feladatkört csak nagy általánosságokban lehet meghatározni..., úgy tűnik, hogy nem adható olyan feladat, illetve funkciókatalógus, amely részletességével megfelelné valamiféle garanciális alkotmányossági követelménynek. Minden felsorolás szükségképpen hiányos, sőt bizonyos alkotmányossági tapasztalatok arra is utalnak, hogy a túlságosan racionális szabályozás - ... - éppen nem hatalomkorlátozó, hanem inkább hatalomkiterjesztő."(37)

"Tekintettel arra, hogy a közigazgatás, s így a kormány viszonylag állandó funkciói mellett feladatai - párhuzamosan a társadalmi viszonyok gyors változásaival - nagy változékonyságot mutatnak, feltehetően az a megoldás a legjobb, amely a kormány általános feladatait rögzíti."(38)

"A funkció részletes kifejtése komoly kodifikációs probléma ... A feladat tulajdonképpen pontosan és jól nem is végezhető el, hiszen formailag kizárt egy általános hatáskörű szerv feladatainak tételes meghatározása."(39)

Ad b/ A miniszterelnök kormányzati rendszerünkben betöltött meghatározó szerepe ellenére hatályos alkotmányunk nagyon sommásan intézi el jogkörének szabályozását. Kíváncos lenne **ennek a kiegészítése, hogy a jogi szabályozás tényleg a valóságos helyzetet tükrözze.**

Mivel a miniszterelnök "többséjt jogosítványai" meghatározzák kormányzati rendszerünk működését, ezért **e szabályok alkotmányi rögzítést kívánnak.** Ilyenek pl. a **politikai irányvonal meghatározása, a miniszterek munkájának koordinálása, stb.**

Ad c/ A miniszterek jogállásának és a minisztériumok szabályozása is kiegészítésre szorul. Nem biztos azonban, hogy valamennyi ide vonatkozó szabályt az alkotmányban kellene rögzíteni! Elsősorban a **miniszterek önállóságának és felelősségének szabályozása** kerülhetne az alkotmányba. A

kormány testületi jellegének fenntartása mellett is jobban el lehetne továbbá különíteni a miniszterelnök, a miniszterek és a kormány-testület feladat- és hatáskörét, s ennek megfelelően felelősségük határait is.

Ad d/ A kormány döntéshozatali eljárásának szabályozását a legtöbb vizsgált országban külön törvényben találjuk (pl. Svájc) meg, vagy azt a Kormány ügyrendje tartalmazza. Az alkotmányozónak abban kellene állást foglalnia, hogy a kormány döntési eljárását az alkotmányban szabályozza-e, vagy rábízza azt - a nyilvánosságra hozandó - ügyrendre.⁽⁴⁰⁾ Technikailag elképzelhető megoldás, hogy a Kormány működésével kapcsolatos alapvető szabályok az alkotmányban nyerjenek rögzítést.⁽⁴¹⁾

Ad e/ Felmerült, hogy a minisztériumok létrehozásáról a jelenlegitől eltérő módon kellene rendelkezni, nevezetesen: a minisztériumok felállításáról és megszüntetéséről maga a kormány döntsön (annál is inkább, mert ez gyakorlatilag ma is így van).⁽⁴²⁾

"A kormány hatáskörei közé tartozik (amelyet határozatban vagy rendeletben gyakorolhat) **a közigazgatás szervezetének meghatározása**, természetesen a törvények korlátai között. ... **az a kérdés; mekkora legyen ez a kompetencia**, kiterjedjen-e például a minisztériumok felállítására vagy megszüntetésére vagy sem; illetve létrehozhasson-e a kormány saját hatáskörében neki alárendelt központi igazgatási szerveket. **A minisztériumok létrehozása és megszüntetése a legtöbb parlamentáris kormányformát gyakorló államban a parlament hatásköre!**

A jövőben akár az Országgyűlés, akár a Kormány joga lesz a **minisztériumok létrehozásáról** való döntés, a kérdés mindenképpen **alkotmányi regulációt kíván.**

Nem tartalmaz az alkotmány **a minisztériumok jogállására** vonatkozó részletes szabályokat sem: a kormány, illetve a miniszterelnök irányítási jogának tartalmát és terjedelmét, a belső szervezeti felépítésüket, stb. E szabályok a legtöbb vizsgált országban nem alkotmányi, hanem törvényi rögzítést kaptak.

Felmerült azonban a fenti tárgykörök alkotmányi szabályozásának az igénye is.⁽⁴³⁾

Ad f/ Hatályos Alkotmányunkból még az államigazgatás alapvető szervei sem deríthetők fel! Kívánatos lenne, ha alaptörvényünk az országos főhatóságokat és a dekoncentrált szerveket is megnevezné. Méginkább helyeselnénk, ha e szervtípusokkal kapcsolatos alapvető szabályok (létrehozás, feladat- és hatáskörtelepítés alapvető szabályai, irányítási és felügyeleti viszonyaik, a közigazgatási szervezetrendszerben betöltött szerepük, stb.) is helyet kapnának az Alkotmányban.

A fejlett polgári demokráciák Alkotmányai a közigazgatás **legfontosabb szervezeti és működési elveit** nemcsak felsorolják, hanem hosszabb-rövidebb meghatározásuk sem hiányzik (pl. Spanyolország, Portugália).

Hazánk Alkotmányába ezek az elvek mindeztidáig felsorolásszerűen sem fértek be!

1.3.5. Milyen következtetéseket vonhatunk le a Magyar Köztársaság Alkotmánya és néhány reform-koncepciónak az áttekintése után?

a/ Az alkotmányi szabályozás minden bizonnyal a jövőben is kiterjed a következő tárgykörök szabályozására:

aa/ a kormány összetétele,

ab/ a kormány funkciójának általános meghatározása,

ac/ a miniszterelnök jogállásának és feladatainak - a valóságban betöltött szerepének megfelelő - rögzítése,

ad/ a miniszterek jogállása,

ae/ a minisztériumok létrehozásával kapcsolatos hatásköri normák.

b/ Melyek azok a tárgykörök, amelyek a fenti alkotmányi regulációhoz viszonyítva még külön törvényi szabályozást igényelnek?

ba/ amennyiben az alkotmány nem szabályozza részletesen: a miniszterelnök feladatai, a kormány működésében betöltött meghatározó szerepe, koordinációs jogköre,

bb/ a miniszterek feladat- és hatásköre - ezzel összefüggésben önállóságuk terjedelme és ennek megfelelő felelősségük,

bc/ a minisztériumokról szóló törvénynek nem a minisztériumok elnevezésének felsorolásából kellene állnia, hanem a minisztériumok belső szervezeti felépítését, a hierarchikus irányítási viszonyokat is szabályozni kellene,

bd/ ha az alkotmány nem szabályozza részletesen: a kormánynak a hatalommegosztás rendjében elfoglalt helye, alapvető funkciója és feladatai,

be/ a kormány döntéshozatali eljárása,

bf/ a kormányt kiszolgáló tanácsadó, véleményező és előkészítő szervek szabályozása (létrehozásuk, feladatuk jellege és alapvető hatásköri szabályok),

bg/ a közigazgatás szervezeti rendszere (alapvető szervtípusok, létrehozásukkal kapcsolatos hatásköri normák, feladat- és hatáskörük terjedelme, irányítási-utasítási viszonyaik és mellérendeltségen alapuló kapcsolataik),

bh/ alapvető közigazgatási szervezeti elvek.(44)

1.3.6. Fentiek közül egyiket sem szabályozza ma magas szintű jogi norma!(45) Külön tanulmányt igényelne az abban való állásfoglalás, hogy a központi igazgatás szervezetrendszerére vonatkozó valamennyi szabályt **egyetlen törvény foglalja-e magába?** Ez a törvény szabályozza-e a központi igazgatás mellett az államigazgatás teljes szervezetrendszerét (országos hatáskörű szervek, dekoncentrált szervek)? Helyet kapjanak-e a törvényben az **indirekt közigazgatási szervek** és a közigazgatási feladatok ellátása **a magánjogi szervezetek** által?

A közigazgatás magas szintű normatív szabályozása persze számos más kérdést is felvet. Ennek egyik oka az, hogy a közigazgatás mindig is a politika által érintett terület volt és minden bizonnyal az is marad. Ez még fokozottabban érzékelhető az általunk vizsgált központi igazgatásban. A nehézségek ellenére azonban nem szabad lemondanunk a racionalizálás lehetőségéről, sőt attól sem szabad megijedni, ha a jövőbeni fejlődés már nem csupán racionalizációt, hanem reformot igényel. Annyi mindenesetre nyilvánvalónak látszik: **a központi igazgatás és irányítás sem lehet független változó egy olyan képletben, ahol a többi elem iparkodik igazodni a jogállam és a kibontakozó piacgazdaság követelményeihez.**

2. Az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése

Munkánk V. fejezetében áttekintettük a miniszteriális szint alatti központi igazgatási szervezetrendszer jellemzőit, bemutattuk e közigazgatási szint működését végigkísérő anomáliákat. Ezúttal vizsgáljuk meg:

- 2.1. Milyen korszerűsítési elképzelések fogalmazódtak meg a **szakirodalomban**?
- 2.2. Miként jelentek meg ezek a **jogi szabályozásban**?
- 2.3. És végül: a magunk részéről miben látjuk a továbblépés lehetőségét?

2.1. Megoldási kísérletek - néhány korszerűsítési elképzelés a közjogi szakirodalomból

A Kormány 1992-ben hozott döntést a nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről. A kormányhatározat megjelenése előtt a közjogi irodalomban számos szerző kutatta a 80-as évekre kialakult "színes" és heterogén központi igazgatási rendszer korszerűsítésének a lehetőségeit.

Tekintsük hát át a markánsabb álláspontokat!

a/ **Holló András**⁽⁴⁶⁾ a korszerűsítés két lehetséges irányáról szólt:

Az **egyik elképzelés** alapján a Minisztertanács alatti igazgatást **egyszintű, minisztériumi szintű** igazgatási rendszerként kell kialakítani. A **másik álláspont** a Minisztertanács alatt **egy kétszintű, központi igazgatási rendszer létrehozását szorgalmazta.**

Az **első elképzelésnek** megfelelően az országos hatáskörű szervek egy része miniszteri felügyelet alá került volna, a másik részük pedig megszűnt volna országos hatáskörű szervként működni. Néhány szervnél a minisztériumi rangra emelés is szóba jöhetett volna.

A kormány alatti egyszintű - minisztériumi szintű - központi igazgatási rendszer kialakítása minden bizonnyal a legteljesebb mértékben szolgálná a központi igazgatás integrációját. **Emlékezzünk azonban vissza, honnan indult el a folyamat!** Mi volt az oka annak, hogy rohamléptékben növekedett az országos hatáskörű szervek száma: a közigazgatási feladatok növekedését a "minisztériumokon kívül fel kellett fogni". Az országos hatáskörű szervek létrehozásának az egyik fő - **szakmai - oka a minisztériumi igazgatás tehermentesítése volt.** Ezt szem előtt tartva kételyek fogalmazhatók meg tekintetben, hogy vissza lehet-e (kell-e?) helyezni a - valóban szakmai indokokból - létrehozott országos hatáskörű szervek feladatait a minisztériumokba.

A **kétszintű központi igazgatás** kialakítását szorgalmazók a minisztériumok mellett államtitkárságok működését is szükségesnek tartották. (Ebben az esetben a "nem államtitkár vezette országos hatáskörű szerv" státuszt szüntették volna meg e szervek államtitkári szintre emelésével vagy miniszteri felügyelet alá helyezésükkel.)

b/ **Borbíró István**⁽⁴⁷⁾ az országos hatáskörű szerveket a feladataik ellátásához biztosított önállóságuk mértéke alapján tipizálta.

Véleménye szerint az országos hatáskörű szervek **két fő csoportját** kellene elkülöníteni:

- a Kormánynak közvetlenül alárendelt központi államigazgatási szerveket, és
- a miniszteri felelősségi körön belül tevékenykedő szerveket.

A Kormánynak közvetlenül alárendelt központi államigazgatási szervek fő jellemzői, hogy:

- közvetlenül a Kormánynak felelnek,
- feladat- és hatáskörük nem része valamely miniszterének,
- feladataikat a minisztériumtól függetlenül végzik.

A miniszteri felelősségi körön belül tevékenykedő szervek:

- feladat- és hatáskörét valamely miniszter feladat- és hatásköre lefedi,
- tevékenységük beleilleszkedik valamelyik miniszter feladat- és hatáskörébe.

Borbíró István további különbséget tesz az utóbbi csoportba tartozó szervek között. Ennek az az alapja, hogy az adott szervek a jogszabályoknál fogva elsődlegesen rendelkeznek feladat- és hatáskörrel, vagy a jogszabály máshová telepíti ezeket.

Szerinte azokat a szerveket, amelyek a jogszabályoknál fogva elsődlegesen rendelkeznek feladat- és hatáskörrel, nem országos hatáskörű szerveknek, hanem **önálló központi hivataloknak kellene nevezni.**

A másik esetben a jogszabályok **a miniszterhez telepítik** a feladat- és hatásköröket, aki ezeket valamely hivatal útján gyakorolja. E szervek feladat- és hatásköre tehát egyértelműen a miniszteri hatáskörből ered. Ezek a szervek miniszteri döntéssel is létrehozhatók, felépítésük is hasonló a miniszterériumi főosztályhoz. Borbíró szerint ezeket miniszteri hivataloknak kellene nevezni, s nem országos hatáskörű szerveknek.

A három csoport tehát:

1. Kormánynak közvetlenül alárendelt országos hatáskörű szervek,

2. önálló központi hivatalok,
3. miniszteri hivatalok.

A Szerző javaslata alapján a **második és harmadik csoportba tartozó szervek egyértelműen a miniszternek lennének alárendelve és a miniszter irányítaná őket.**

Az **első csoportba** tartozó - a Kormánynak közvetlenül alárendelt - szervek esetében már nem ilyen egyértelmű a helyzet. Az Alkotmány 35. §-ának (1) bek. alapján ezeket a **Kormány irányítja** ("... irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt szervek munkáját ..."). A valóságban azonban a **jogszabályok a miniszternek is irányítási jogosítványokat** adnak.

Borbíró István tanulmányában kiemeli, hogy "a jogszabályok a **"felügyelet"** címszó alatt a **Kormány számára** szinte mindig **irányítási jogosítványokat** biztosítanak. A Kormány tehát az esetek többségében a teljes irányítási eszköztárral rendelkezik. Nem ritkán hasonló jogok illetik meg a felügyeletet gyakorló kormánytagot is, vagyis ... a fenti irányítási jogosítványokat az ezzel megbízott miniszter gyakorolja felügyelet címén."(48)

A Szerző a következő javaslatot teszi az imént elemzett szinte áttekinthetetlen helyzet megszüntetésére.

"E tevékenységükért önállóan felelő szervek a jövőben egyértelműen és statutumok által is deklaráltan a **Kormány irányítása alatt állnának**. Ez valójában ma is így van, csak nincs kimondva, ill. felügyeletnek hívjuk. **Tevékenységüket** ugyanakkor a **Kormány kijelölt tagja felügyelné.**" Összefoglalva **Borbíró István** javaslatát: A központi igazgatási szervek e csoportja tekintetében a Kormánynak irányítási, míg a miniszternek felügyeleti jogosítványokat kellene biztosítani.(49)

c/ A központi közigazgatási szervek hasonló tipizálásával találkozhatunk **Mónus Lajosnál**(50) is. A Szerző - **Borbíró**

Istvánnal azonos kritériumok alapulvételével - a következő három szervcsoportot különbözteti meg egymástól:

- országos hatáskörű szervek,
- központi hivatalok,
- miniszteri hivatalok.

Utal azonban rá, hogy **a második és a harmadik csoportba tartozó szervek esetében "ez a megkülönböztetés azonban jórészt látszólagos..."** "A két hivatali forma közötti különbségre utaló "törvény vagy kormányrendelet által biztosított önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik" meghatározás majdnem az összes hivatalra - tehát a központi és a miniszteri hivatalra - egyaránt érvényes, illetve jellemző."(51)

Ezért - Mónus szerint - magát **az országos hatáskörű szerv elnevezést is meg kellene szüntetni.** Valamennyi országos hatáskörű szervet, illetve feladatkörét valamilyen **minisztérium szervezetébe, illetve feladatkörébe kellene besorolni,** ahol mint központi hivatalok vagy miniszteri hivatalok működhetnének. Amennyiben nem lehetne minden feladatkört minisztériumi feladatkörbe sorolni, úgy egy olyan szervezeti megjelölést kellene elfogadni, amely kifejezi e szervek "majdnem minisztériumok" jogállását. Mónus Lajos erre az "államtitkárság" elnevezést ajánlotta.(52)

2.2. A központi szabályozás válasza a felvetett problémákra - az 1040/1992. (VII. 29)-i Kormányhatározat

A fentiek is szemléletesen érzékeltetik, hogy az irodalomban a központi igazgatás korszerűsítésére több lehetséges alternatíva is kidolgozásra került. Mi hasznosult mindezekből de lege lata?

Először is szögezzük le: a **megjelent korszerűsítési elképzelések egységesek abban, hogy:**

- Valamennyi a központi igazgatás egyszerűsítését, integrációját tartja szem előtt;

- szükségesnek tartják az országos hatáskörű szervek jogállásának egyértelmű rendezését;
- e szervek létrehozásának, valamint
- irányításának és felügyeletének pontos jogszabályi rögzítését.

A Kormány 1992-ben hozott döntést a nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásáról, illetve az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről.

Az ezt rögzítő 1040/1992. (VII. 29.) Kormányhatározat lényegi jegyei a következők:

- a/ A **kormányhatározat hatálya** a jogszabály által országos hatáskörű államigazgatási szervvé nyilvánított szervekre terjed ki.
- b/ Rendelkezik az országos hatáskörű szervek feletti **irányítási és felügyeleti jogosítványok gyakorlásáról.**
- c/ Meghatározza a **felügyeletet gyakorló miniszter** országos hatáskörű szervekkel kapcsolatos **jogosítványainak** tartalmát.
- d/ Szól az **országos hatáskörű szervek vezetőinek kinevezéséről.**

Kissé részletesebben:

ad a/ A kormányhatározat hatálya és az országos hatáskörű államigazgatási szervek fogalma:

A kormányhatározat hatálya a jogszabály (a korábbi jogszabályok is ide tartoznak!) által országos hatáskörű szervvé nyilvánított szervekre terjed ki.

A legnagyobb **problémát** itt az jelenti, hogy az egyes országos hatáskörű szervekre vonatkozó **konkrét jogszabályok többsége az 1040/1992-es kormányhatározatnál korábbi.** Így azok - értelemszerűen - nem vehették figyelembe az 1992-es kormányhatározatot. Következésképpen: az országos hatáskörű szerv megjelölést még akkor sem mindig használják, ha az adott szerv jogállásának tartalmát az országos hatáskörű szervekre jellemző módon szabályozzák. De fordítva is előfordul:

korábbi jogszabályok országos hatáskörű szervnek neveznek valójában nem országos hatáskörű szerveket is.

Az 1040/1992. (VII. 29.) sz. 1992-es Kormányhatározat révén sem vált tehát egyértelműbbé az országos hatáskörű szervek köre. Továbbra is nagy maradt a bizonytalanság atekintetben, hogy mely szervek tartoznak a Kormány közvetlen irányítása alá. Ennek ellenére a Kormány gyakran hozott olyan döntéseket, amelyekben e szerveket (a minisztériumokkal együtt) meghatározott feladatok elvégzésére utasította⁽⁵³⁾.

A kormány határozata értelmében javaslatot kellett volna tenni az országos hatáskörű szervek körére, ez azonban elmaradt. Utoljára az V. fejezetben citált 1979-es határozat melléklete sorolta fel az országos hatáskörű szerveket, sokak szerint akkor is pontatlanul.

A **Magyar Közigazgatási Intézet** vizsgálatai alapján 1991-ben 43 országos hatáskörű szerv működött. Ezek túlnyomó része azonban miniszteri felügyelet alatt állt, így a fenti körből mindössze tizenegy szerv tekinthető valóban (most már a kormányhatározatot is figyelembe véve) országos hatáskörű szervnek.⁽⁵⁴⁾

Mónus Lajos az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározat nyomán az országos hatáskörű szervek fogalmát a következőképpen határozza meg⁽⁵⁵⁾:

Országos hatáskörű államigazgatási szerv az a központi államigazgatási szerv, amely:

- államigazgatási feladatokat lát el és rendelkezik az ehhez szükséges közhatalmi jogosítványokkal;
- feladat- és hatásköre nem része valamely tárca élén álló miniszter feladat- és hatáskörének;
- e szerveket a Kormány irányítja és azokat kijelölt tagja útján felügyeli (a jogszabály szóhasználata szerint "felügyelheti").

Mindezekből az következik, hogy **csak az az államigazgatási szerv használhatja az országos hatáskörű**

szerv elnevezést, amely a Kormány közvetlen irányítása alá tartozik. (A korábbi, de még hatályos jogszabályok szóhasználata természetesen ettől eltérő!) A többi szervet ezek alapján közvetlenül a miniszter irányítja; elnevezésük pedig központi hivatal vagy miniszteri hivatal.

Így "végső soron maradt a két kategória: a Kormány közvetlen felügyelete alá tartozó, valamint a miniszter közvetlen felügyelete - illetve az új szóhasználat szerint irányítása - alá tartozó szervek rendszere."(56)

Fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a központi igazgatás egyszerűsítését, integrációját ebben a vonatkozásban az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározat nem (sem) segítette elő.

Ad b/ Az országos hatáskörű szervek irányításának és felügyeletének(57) rendezése az 1040/1992-es kormányhatározatban:

A kormányhatározat értelmében - ahogy az országos hatáskörű szervek fogalmának meghatározásánál már említettük - az országos hatáskörű szerveket:

- a Kormány irányítja, és
- kijelölt tagja (a továbbiakban: miniszter) felügyeli ("felügyelheti").

A központi igazgatásra vonatkozó reformelképzelések között Borbíró István(58) fogalmazta meg a legegységesebben azt az igényt, hogy az országos hatáskörű szerveket a Kormány irányítsa, s kijelölt tagja pedig felügyelje.

A Kormány irányítási és a miniszter felügyeleti jogosítványának **deklarálása tehát az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározatban megtörtént.** Mit jelent ez a tartalmi összetevők tekintetében?

Ad c/ A miniszter felügyeleti jogosítványának tartalma:

Borbíró István szerint a "felügyelő miniszter" jogosítványai közé az alábbiak tartoznak.⁽⁵⁹⁾

- segíti az országos hatáskörű szervet feladatai ellátásában: közvetíti a Kormány döntéseit az érintett szerv felé, illetve az adott terület problémáit a Kormány irányában, tájékoztatja a feladata ellátásához szükséges kormányzati döntésekről;
- képviseli a felügyelt területet a Kormányban és az Országgyűlés ülésein;
- ellenőrzi az országos hatáskörű szerv működését, ennek során vezetőjét beszámoltatja, vezetőjét felszólíthatja a hiányosságok megszüntetésére, továbbá kezdeményezheti a felelősségrevonását;
- a kinevezés és a felmentés kivételével munkáltatói jogokat gyakorol a felügyelt szerv vezetője felett és kinevezi ennek helyetteseit;
- jóváhagyja a szerv SZMSZ-ét és véleményezi a költségvetési tervét;

Borbíró szerint rögzítésre vár az is, hogy a felügyeleti jogok nem ruházhatók át.

Az 1040/1992. (VII. 29)-es Kormányhatározat rendelkezik a felügyeletet gyakorló miniszter jogosítványairól. Azt mindenképpen előrelépésként értékelhetjük, hogy a Korm. hat. egyértelműen felsorolja, mi tartozik a felügyeleti jogosítványok közé. Kár azonban, hogy hozzáteszi: "ha a törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik".

De lege lata a helyzet ma az alábbi:

- képviseli az országos hatáskörű államigazgatási szerv feladatkörébe tartozó területet az Országgyűlésben és a Kormány ülésein;
- segítséget és útmutatást nyújt a szerv vezetőjének feladatai ellátásához és tájékoztatja az ehhez szükséges kormánydöntésekről;
- A Kormány döntéseinek végrehajtása érdekében utasíthatja(!) az országos hatáskörű szerv vezetőjét;
- ellenőrzi az országos hatáskörű államigazgatási szerv rendeltetésszerű működését, ennek során vezetőjét

beszámoltatja, hiányosságok esetén felszólítja ezek megszüntetésére, szükség esetén felelősségre vonást kezdeményez;

- a szerv vezetője tekintetében a kinevezés és a felmentés kivételével gyakorolja a munkáltatói jogokat és kinevezi a vezető helyetteseit;
- jóváhagyja a felügyelt szerv SZMSZ-ét;
- gyakorolja a jogszabályban vagy kormányhatározatban számára biztosított külön jogokat.

Áttekintve az 1040/1992.(VII. 29.)-es Kormányhatározat idézett rendelkezéseit és összevetve azokat a közjogi irodalomban megjelent javaslatokkal, szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy **a kormányhatározatba** a felügyeleti jogosítványokon túl az **irányítás körébe eső jogkörök is "becsúsztak"** a felügyeletet gyakorló miniszter jogosítványai közé (pl. utasíthatja a miniszter az országos hatáskörű szerv vezetőjét). Kérdéses továbbá, hogy a "jogszabályban, vagy kormányhatározatban biztosított külön jogok" vajon mit takarnak?

Köztudott, hogy szakmai körökben is vitatott az irányítás és a felügyelet tartalma, terjedelme és a kettő közötti határvonal; s nem is az elnevezés a döntő. A jogi szabályozástól kell minden esetben megkövetelni azt, hogy fogalmazza meg, mire terjed ki, valamint milyen eszközei vannak az irányításnak, ill. a felügyeletnek.

Ad d/ Az országos hatáskörű szervek vezetőjével kapcsolatos szabályozás az 1040/1992. (VII. 29.)-es kormányhatározatban:

A vezető kinevezésének joga az irányítási jog része. **Az 1992-es kormányhatározat ennek megfelelően szabályozza az országos hatáskörű államigazgatási szerv vezetőjének a kinevezését és felmentését**, amikor ezt a jogkört a miniszterelnöknek biztosítja. Ismét gyengíti a szabályt azzal, hogy hozzáteszi: "ha a jogszabály másként nem rendelkezik." Márpedig az országos hatáskörű szervekre vonatkozó **konkrét jogszabályok - mivel az 1040/1992. (VII. 29.) sz.**

Kormányhatározatot megelőzően születtek - a legtöbb esetben másként rendelkeznek! Ugyanez mondható el e szervek SZMSZ-ével kapcsolatban is.

Megállapíthatjuk, hogy az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározat csak konzervált egy állapotot, ill. pro futuro próbált meg regulálni. Nem nyúlt azonban vissza, nem rendezte (rendezhette) a már meglévő kaotikus állapotokat.

2.3. További teendők (Célok és igények - javaslatok - indokok)

Mielőtt korszerűsítési elképzeléseinket megfogalmaznánk, tekintsük át még egyszer, **mi az, ami célként, igényként megfogalmazódott** a minisztériumi szint alatti központi igazgatás korszerűsítése kapcsán!

2.3.1. Igényként jelentkezett elsősorban:

- a/ A minisztériumi szint alatti **központi igazgatás integrációja, egyszerűsítése.**
- b/ Az országos hatáskörű szervek körének **egyértelmű meghatározása.**
- c/ Az országos hatáskörű szervek **létrehozási (alapítási) feltételeinek rögzítése** (mely szerv hozhat létre országos hatáskörű szervet, milyen szintű jogi normában).
- d/ A Kormány és a közvetlen miniszteri irányítás alá tartozó **országos hatáskörű szervek körének egyértelmű meghatározása.**
- e/ A felügyeletet gyakorló **miniszter jogosítványainak pontos meghatározása.**

Miben és mennyiben jelentett tehát előrelépést az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározat?

Ad a/ A minisztériumi szint alatt tulajdonképpen megmaradt a két kategória: a Kormány közvetlen irányítása alatt álló országos hatáskörű szervek mellett a miniszter közvetlen irányítása alatt álló központi hivatalok és miniszteri hivatalok.

Az egyszerűsítés és az integráció tehát nem valósult meg a kormányhatározat nyomán.

Ad b/ Az országos hatáskörű szervek köre a kormányhatározat megjelenése után sem határozható meg pontosan. Ennek az az oka, hogy az e szervekre vonatkozó konkrét jogszabályok túlnyomó többsége még az 1992-es kormányhatározat előtt született meg, így érthetően más terminológiákat használnak. Ebben a tekintetben tehát az 1040/1992-es kormányhatározattól nem is lehetett érzékelhető előrelépést várni, hiszen ahhoz az egyes országos hatáskörű szervekre vonatkozó konkrét szabályok tematikus felülvizsgálatára is szükség lett volna!

Ad c/ Az országos hatáskörű szerv létrehozásának szabályairól az 1040/1992. (VII. 29)-es kormányhatározat teljesen hallgat. Célszerű lett volna kimondani: országos hatáskörű szerv létesítésére az Országgyűlés mellett csak a Kormány jogosult, mégpedig csak kormányrendeletben. Ez az Alkotmánnyal is összhangban állna, hiszen a 40. § (3) bekezdése szerint a Kormány: "jogosult az államigazgatás bármely ágát a felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíteni." A kormányrendelet alapvető tartalmi követelményeit is meg lehetett volna határozni (pl. rögzítendő lehet az országos hatáskörű szerv létesítésekor a szerv feladat- és hatásköre, működésének alapvető szabályai, stb. Ezeknek a szabályozására a Kormány nem adhatna miniszteri rendelet javára sem felhatalmazást!).

Ad d/ Ennek egyenes folyományaként: nem határozható meg továbbra sem pontosan, hogy mely szerv tartozik kormány-, illetve miniszteri irányítás alá. E tekintetben sem történt előrelépés, de hangsúlyozzuk, hogy ezt a problémát nem is lehet egyetlen kormányhatározattal rendezni. Itt a konkrét jogszabályok egyenkénti, tüzetes felülvizsgálatára lett volna szükség!

Ad e/ A miniszteri felügyeleti jogosítványok tartalmáról az 1992-es kormányhatározat rendelkezik, bár mint fent megállapítottuk, némelykor irányítási jogosítványokat is ad a

felügyeletet gyakorló miniszternek. Továbbá: **az országos hatáskörű szervekre vonatkozó konkrét jogszabályokban rögzítetteket kell elsődlegesen alkalmazni az irányítás és a felügyelet konkrét tartalmának meghatározására is.** Ezek a konkrét jogszabályok pedig az 1040/1992-es kormányhatározattól eltérnek, **így ezen a területen sem jelenthetett az 1992-es kormányhatározat előrelépést.**

2.3.2. A tisztázásra váró kérdések (javaslataink és indokaink)

A 2039/1997. (II. 12.) sz. "A közigazgatás reformjának 1997-1998. évi kormányzati feladattervéről" c. Kormányhatározat 6. a/ pontja rendelkezik az országos hatáskörű szervekről:

"Szabályozási koncepciót kell kidolgozni az országos hatáskörű szervek továbbfejlesztésére."

A Kormányhatározat végrehajtásához a közigazgatási reformprogram II. fejezetének ("A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása") 11. pontja szolgálhat alapul, amely megjelölte a nem minisztériumi formában működő központi hivatalok felülvizsgálatának fő szempontjait is.

A reformprogram az országos hatáskörű szervek átszervezéséhez a következő irányokat jelölte meg:

- Meg kell vizsgálni, hogy miként lehet megszüntetni a kormány irányítása alá tartozó és a kijelölt miniszter által csak felügyelt országos hatáskörű szerv típusát.
- Lehetőleg minden jelenlegi, ún. országos hatáskörű szerv **központi hivatalként** a kormány tagja: **a miniszter,** illetve kivételesen a miniszterelnök **irányítása alatt működjön.**
- A központi hivatal **vezetőjét a kormány tagja** a jogszabályok keretei között **irányítja.**
- A központi hivatal stratégiai és koncepcionáló funkcióit nagyobb részt a hivatalvezetőt irányító kormánytaghoz kell telepíteni.

- A központi hivatal **vezetőjének saját feladat- és hatásköre van.**
- Központi hivatal a más szerhez nem telepíthető és tömegesen előforduló **egyedi hatósági ügyintézésre, illetve nagyszámú operatív feladat megoldására szervezhető.**
- A központi hivatal vezetője a miniszter irányítása alatt önállóan látja el szakmai és szervei igazgatási funkcióit.
- Külön program szerint kell áttekinteni a rendvédelmi szolgálatok központi egységei és az ágazatilag felelős minisztérium közötti kapcsolatokat.
- Azoknál a központi hivataloknál, ahol a tevékenység jellege ezt lehetővé teszi, ki kell kísérletezni azt, hogy a minisztérium vezetése előre rögzíti a hivatal által elérendő teljesítményi és minőségi paramétereket.

Melyek az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározat után is **tisztázásra váró legfontosabb kérdések:**

- a/ Hány szintű legyen a központi igazgatási rendszer?
- b/ Mely szerveket tekintjük országos hatáskörű szerveknek?
- c/ Milyen elnevezés bevezetése indokolt?
- d/ Ki hozhat létre országos hatáskörű szlervet?
- e/ Az országos hatáskörű szervek irányítási-felügyeleti jogkörének tartalma.

Javaslatainkat a következőkben foglalhatjuk össze:

- a/ Nem javasoljuk az "országos hatáskörű szerv"-típus megszüntetését.
- b/ A központi igazgatás integrációja.
- c/ Magas szintű jogszabály nevesítse az országos hatáskörű szerveket.
- d/ Országos hatáskörű szervet csak az Országgyűlés és a Kormány hozhasson létre.
- e/ Meg kellene változtatni irányítási - felügyeleti viszonyaik jelenlegi rendszerét ("a Kormány irányítja és a miniszter felügyeli").
- f/ Dereguláció és reguláció.

Indokaink a következők:

Ad a/ Nem javasoljuk az "országos hatáskörű szerv"-típus megszüntetését. Az országos hatáskörű szervek részben objektív, szakmai okokból jöttek létre. Szerepük e tekintetben az volt, hogy **tehermentesítsék a minisztériumokat** az adminisztratív rutinfeladatokról. **Elvileg** - és bizonyára a gyakorlatban technikailag is - **elképzeltető az országos hatáskörű szervek feladatainak a minisztériumokba való visszatelepítése.**

A központi igazgatás szervezetrendszerének integrációját minden bizonnyal egy ilyen megoldás szolgálná a leginkább. A magunk részéről ezt mégsem találnánk célravezetőnek. Az országos hatáskörű szervek feladatainak minisztériumokhoz rendelése következtében a minisztériumoknak nem lenne elegendő idejük a koncepcionális ágazati munkára, a programalkotásra, az ágazati stratégiák és tervek kidolgozására.

Ad b/ Szükségesnek tartjuk ugyanakkor a miniszteriális igazgatás alatti szint integrációját és egyszerűsítését.

Közelebbről: a minisztériumok alatt egyszintű legyen a központi igazgatás szervezetrendszere.

Meg kellene szüntetni a jelenlegi három kategóriát:

- országos hatáskörű szerv,
- központi hivatal,
- miniszteri hivatal,

mert ezek között **az elhatárolási kritériumok** - a tanulmányban fent részletezett okok miatt - **viszonylagosak és nem egyértelműek.** Nem állapítható meg hatályos jogszabályainkból egyértelműen az sem, hogy feladatuk "része-e valamelyik miniszter feladatának".

Ennek az integrációnak az elnevezésében is tükröződnie kellene: a közigazgatási reformprogram által is javasolt központi hivatal elnevezés bevezetését tartjuk célravezetőnek.

Ad c/ Jelentős előrelépésként értékelnénk, ha **magas szintű jogszabály (törvény) nevesítené az országos hatáskörű szerveket** (az 1979-es Kormányhatározat melléklete után először). Számos jogszabály a miniszter mellett az országos hatáskörű szervezetőjét is címzetti körébe vonja. Nem mellékes tehát ebből a szempontból sem, hogy legalább az érintett szervek tisztában legyenek jogi státuszukkal.

Ad d/ Garanciális jelentőségűnek tartjuk annak kimondását, hogy **országos hatáskörű szervet csak az Országgyűlés és a Kormány hozhasson létre**. (Ez némileg gátat szabna az országos hatáskörű szervek nagymértékű, ellenőrizetlen elszaporodásának is.)

Az alapító jogszabály minimális **tartalmi elemeit** is rögzíthetjük. Meg kell határozni abban:

- a szerv feladat- és hatáskörét,
- működésének alapvető szabályait (SZMSZ),
- az irányítást gyakorló miniszter jogosítványait.

Mindezek szabályozására miniszteri rendeletnek sem adható felhatalmazás!

Ad e/ Az 1040/1992. (VII. 29.)-es Kormányhatározat alapján azok a központi államigazgatási szervek tekinthetők országos hatáskörű szerveknek, amelyeket a Kormány irányít és kijelölt tagja útján felügyel.

Az értekezésben fentebb kifejtettekre ezúttal csak visszautalunk:

- az irányítási és a felügyeleti jog tartalma (elhatárolása) a szakirodalomban is vitatott,

- a jogszabályok pontatlanul (sokszor egymást felváltva) használják e két kifejezés,
- a felügyeleti jogok között a jogszabályok irányítási jogosítványokat is biztosítanak.

Mindezekre figyelemmel javasoljuk, hogy **az országos hatáskörű szervek egy-egy miniszter közvetlen irányítása alá tartozzanak.** Ezt az is indokolja, hogy feladataik egy-egy minisztérium feladatához kapcsolódnak. (Már létrehozásukkor is sokszor a korábban minisztériumok által ellátott feladatokat - sőt gyakran eszköz és személyi állományt - rendelték hozzájuk!)

Ad f/ Fontos feladat **az országos hatáskörű szerveket szabályozó korábbi jogi normák fenti szempontoknak megfelelő deregulációja.** Enélkül a központi igazgatásban sem érhetünk el eredményeket.

A fentiekben is kiemelkedő feladatként jelöltük meg a **közigazgatás központi szerveire vonatkozó magas szintű jogi norma (törvény) megalkotását.**⁽⁶⁰⁾ Ebben az országos hatáskörű szervek jogállásának a szabályozására is lehetőség nyílna, illetőleg arra kifejezetten sort kell keríteni.

"A központi szervek létrehozása, jellege és működése **alkotmányos jelentőséggel bír,** ennek ellenére az országos hatáskörű szervek ezirányú szabályozása - a többi központi szervhez hasonlóan - nincs megoldva. A szabályozás hiánya **nem egyszerűen formai kérdés,** hanem alapvetően garanciális jellegű ... Ezek a szervezeti formák és működési megnyilvánulások nem tűnnek el esetlegességet és szubjektív ötleteket..."⁽⁶¹⁾

A központi igazgatás törvényi szabályozása során tehát az országos hatáskörű szervekről sem szabad megfeledkezni, sőt: "a cselekvésre felhívó dobokat talán e témánál kellene verni a legerősebben."⁽⁶²⁾

A feladat tehát véleményünk szerint nemcsak a korábbi normák felülvizsgálata, hanem emellett az országos hatáskörű szervekre vonatkozó **átfogó jogi rendezés megtétele.**⁽⁶³⁾ **Magas**

szintű jogszabályban (törvényben) kívánatos rögzíteni az országos hatáskörű szervek létrehozására, irányítására és felügyeletére vonatkozó jogosítványokat, nemkülönben e szerveknek a közigazgatási struktúrában elfoglalt helyét és alapvető rendeltetését.

VII. AZ INDIREKT KÖZIGAZGATÁSI SZERVEKRŐL DE LEGE LATA ÉS DE LEGE FERENDA

1. Az indirekt közigazgatási szervek megjelenése Európában - Lehetséges fejlődési irány? -

A fentiekben azt vizsgáltuk, hogy **az államigazgatás a saját szervezetrendszerén belül** hogyan reagál a megváltozott körülményekre (a közigazgatás környezetének átalakulása, jogállamiság, piacgazdaság, az állami feladatok mennyiségi és minőségi változása, stb.).

Láthattuk, hogy a fejlett polgári demokráciákban **az államigazgatási szervezetrendszeren belül** a miénkhez hasonló válaszok születtek: a feladatok növekedésének hatására a minisztériumok (és nem miniszteriális központi szervek) számának növelése; majd az ebből adódó problémákra (költségnövekedés, koordinációs nehézségek, duplamunka, létszámnövekedés, stb.) válaszként a minisztériumok számának csökkentése, összevonások, stb.⁽¹⁾ **Az államigazgatásban jelentkező problémákat azonban a szervezeti változások nem oldották meg:** a közigazgatás feladatainak növekedését a szervezeti reformok varázspálcájával tehát nem lehet visszafordítani. **A hagyományos államigazgatási szervezetrendszerben való gondolkodás tehát nem bizonyult elegendőnek!**

Számos szerző vizsgálta már, hogy az állam szerepvállalása - különösen a XX. században - miként növekedett, az a gazdaság és a társadalom mely szféráira terjedt ki.

"Vajon az állam a mai szervezeteivel abban a helyzetben van-e, hogy a holnapi feladatokat is meg tudja oldani?" - teszi fel a kérdést **Thomas Fleiner Gerster.**⁽²⁾ A fejlett polgári demokráciák - pusztán az államigazgatási szerveket érintő - reformkísérleteiből úgy tűnik, hogy **nem.**

Különösen a II. Világháborút követően Nyugat-Európában **új típusú közigazgatási szervek jelentek meg.** A "szolgáltató

állam" a közfeladatok ellátásáról többé nem tudott kizárólag saját szervei révén gondoskodni. Egyre többször polgári jogi szervezeti formákra bízták a közfeladatok végrehajtását. "Az állam szervei mára már számos területen nem a központi irányító szerepében vannak, hanem csak egyik alanyává lettek a közfeladatok ellátásának."⁽³⁾

Figyelemre méltó tehát, hogy a fejlett polgári demokráciákban a közigazgatással szemben megfogalmazott új kihívásokra nemcsak az államigazgatás szervezetrendszerén belüli reformokban keresték a válaszokat, hanem megvizsgálták a magánjog alanyainak és az új típusú közigazgatási szervek bevonásának a lehetőségét is! S ez - bocsássuk előre - megkülönböztetően jellemzi a problémák nyugati és hazai kezelését.

A közfeladatok ellátásában a nyugati polgári demokráciákban:

- a közjog és
- a polgári jog alanyai vesznek részt.⁽⁴⁾

Milyen szempontok befolyásolják közelebbről a konkrét szervezeti típusok közötti választást? Mely közfeladat ellátását kell az államigazgatási szerveknél meghagyni, s melyeket célszerűbb magánjogi szervezetekhez átutalni?

Egyáltalán: **meghatározott típusú feladatokat** mindenkor a végrehajtó hatalom **meghatározott típusú szervei** hajtanak végre? Ezzel együtt adódik a kérdés: Van-e összefüggés (s az milyen intenzív) a feladatok és a szervezeti formák között?

"Az ideáltípus nyilván az lenne, ha meghatározott feladatkomplexum ellátásához arra a feladattípusra intézményesített szervezeti forma állna rendelkezésre" - állapítja meg **R. Loeser**⁽⁵⁾. Konkrét állami feladatok ellátását megvizsgálva azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy egynemű feladatok ellátásában is különböző típusú és szintű közigazgatási szervek vesznek részt. Ezek ésszerű rendszert alkotnak, s az adott állami feladat ellátásában mindegyik

szervtípusnak különböző funkciója van (irányítási, központi igazgatási, felügyeleti, gazdasági, szolgáltatási, szükségletkielégítő, stb.).

Már az eddigiekből megállapíthatjuk tehát, hogy a **közigazgatásban a feladatellátás és a szervezeti forma közötti kapcsolat sokrétű és összetett. Mely tényezők befolyásolhatják ténylegesen a választást?**⁽⁶⁾

a/ Néhány területen az **Alkotmány** meghatározhatja a szervezeti formák közötti választást.

Az azonban, hogy egyes Alkotmányok felsorolnak néhány állami feladatot, még nem jelenti a szervezeti forma felőli döntést is!

b/ Ha az Alkotmány nem határozza meg a szervezeti formát, akkor a **Parlament szervezeti döntései és a végrehajtó hatalom szervezési hatásköre** jön (jöhet) számításba.⁽⁷⁾

c/ A közigazgatási szervezetrendszer kialakításához a kiindulást **az ellátandó feladatoknak** kell jelenteniük. Ezek minősége és mennyisége a miniszteriális szintről való decentralizációjukat követeli meg.⁽⁸⁾

d/ A közigazgatási szervek és feladatok közötti kapcsolatokat **az adott szervtípus funkciója** is behatárolja.

e/ A szervezeti formák közötti választásra a **kormányzati rendszer minősége** is hatással van.

f/ A **közjogi és a polgári jogi formák közötti választás lehetősége**. Ha a közigazgatási feladatokat ellátó szerveket egy skálán helyezünk el, a skála két végpontján az államigazgatási szervek és a civil jogi alakzatok találhatók. Közöttük a repertoár rendkívül gazdag, s a közülük való választást számos tényező befolyásolhatja. Különböző szerzők különböző szempontokat adnak ehhez:

Eichenberger⁽⁹⁾ három domináns tényezőt különít el:

- **Ideológiai** és pszichikai adottságok: pl. jóléti állami elvárások, szociális biztonság, politikai megfontolások, stb.
- **Szituatív** adottságok. Ez a konkrét helyzetet jelenti, pl. népgazdasági, külpolitikai, egészségügyi, stb.
- **Szervezeti** adottságok.

Neumann⁽¹⁰⁾ a két jogág alapelveiből indul ki: A polgári jog elvei (pl. a magánautonómia, a szerződéskötés szabadsága, stb.) a polgárok személyes szabadságát szolgálják, a jog által védett döntési pozíciót, stb. biztosítanak számukra. De: a közjog elvei is az állampolgárok szabadságát igyekeznek biztosítani, ha más eszközökkel is (pl. az állami hatalom eszközeinek és határainak kijelölésével)! "Hamis tehát az a beállítás, amely a polgári jogot mint a szabadság kincsét ünnepli és a közjogot az állami beavatkozás pusztá eszközeként jelöli."⁽¹¹⁾

Rainer Wahl⁽¹²⁾ a végrehajtó közigazgatás és a tervező igazgatás elkülönítésének szükségességére hívja fel a figyelmet. Amíg - szerinte - **a végrehajtó közigazgatás** bürokráciamodellt - tehát hierarchikusan tagolt szervezetet, világosan kiépített irányítási és utasítási struktúrát, egyértelmű hatásköröket, stb. - követel; addig a **tervező közigazgatás** esetén a szervezeteket átszelő feladatok más típusú szervezeti egységek és eljárások kiépítését igénylik.

Erbguth és Stollmann⁽¹³⁾ mindkét oldalt megvizsgálva a közjogi és a polgári jogi formák mellett szóló érveket is számba veszik:

A polgári jogi szervezeti formák mellett a következő érveket gyűjtötték össze:⁽¹⁴⁾

- Nagyobb **flexibilitás a feladatok megoldásánál**: a polgárjogban megvannak azok a szükséges szervezeti formák és szerződéses megoldások, amelyek az egyszerűbb feladatellátást lehetővé teszik.

- **Nagyobb szabadság** a költségvetés kezelésében.
- Nagyobb szabadság a közszolgálati és illetményjogban (pl. bérezésnél nincsenek kötöttségek).
- **Nagyobb hitelképesség:** a magánszférának nagyobb a hajlandósága a civiljogi szervezetek támogatására.
- **Adózási előnyök.**
- **Nagyobb mozgékonyság** a szervezetek létrehozásánál, majd esetleges leépítésénél.
- Feladatok politikamentes végrehajtása.
- A felelősség (szavatosság) korlátozásának lehetősége.

Lehetséges érvek a közjogi szervezeti forma mellett:(15)

- **Információs technikák,** az információk birtoklása:
 - a döntések biztonságának növeléséhez minőségi alapinformációk szükségesek,
 - kiterjednek azok a szolgáltatások, amelyet fejlett technika alkalmazása nélkül nem lehet biztosítani.
- **Az állampolgári alapjogok védelme** az eljárásban:

Az adatvédelem és adatbiztonság érvényesül a közigazgatási szervek eljárásában.
- **Az eljárás szabályozottsága:** A közigazgatási szervek eljárását jogállami normák szabályozzák. A polgári jogi szervezetek eljárása a polgárok számára kevésbé nyomon követhető.
- **A közigazgatás átláthatósága,** megismerhetősége és kiszámíthatósága. Minél inkább civiljogi elemekkel bővül a közigazgatás, annál nagyobb a veszélye az átláthatatlanságnak a szervezetek nagy száma miatt.

- **Tárgyi közelség:** Ha a jogalanyok a közigazgatásban mozognak, ismerik a közigazgatási kultúrát, az igazgatási struktúrát. Hatékonyabb a kapcsolat, ha a partner a másik fél rendező elveit ismeri.
- **Jogvédelem:** A közigazgatási határozatok közigazgatási eljárásban való felülvizsgálatának lehetősége hatékonyabb, egyszerűbb, gyorsabb a polgárjogi eljárásokkal szemben.
- **Parlamenti kontroll:** A polgári jogi forma választásának hátránya, hogy e társaságok nem állnak parlamenti ellenőrzés alatt.

Max Frenkel is arra mutat rá, hogy nincsenek kritériumok arra nézve, hogy mely közfeladatot kell a közigazgatásnak, s melyet a magánjog szervezeteinek végrehajtani. Tanulmányában azzal véli megválaszolhatónak a kérdést, hogy listát készít a magánjogi és az új típusú közigazgatási szervekre bízható feladatokról.⁽¹⁶⁾

Konklúzióként rögzíthető tehát: ahogy az állami feladatoknak sincs örökérvényű katalógusa, ugyanúgy azt **sem lehet általánosságban meghatározni**, mely feladatokat kell államigazgatási szervekre, s melyeket polgári jogi alanyokra bízni. **Mindig a konkrét esetekben, az aktuális követelmények figyelembevételével** - valamint: egy jövőorientált közigazgatásnak **a jövőbeni követelményekre is tekintettel** - **kell egyik vagy másik szervezeti forma mellett döntenie.**

Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a köz- és a magánszektor közötti választás lehetősége és szabadsága nem mindig áll fenn! A szelektálás feltétele mindenekelőtt az, hogy a magánjog alanyai készséggel és hajlandósággal rendelkezzenek az adott feladat végrehajtására. De még ezekben az esetekben is körültekintően kell eljárni! **Semmiképpen sem szabad a teljes közigazgatásra érvényesnek tekinteni azokat az elveket, amelyek a "gazdaság-közei" területek számára egyébként értelmesek lehetnek!** "A közigazgatás ugyanis nem pusztán szolgáltató-vállalat ügyfél-orientációval, hanem olyan

klasszikus állami feladatok (védelem, közbiztonság, stb.) végrehajtására is hivatott, amelynek nem feltétlenül szigorú magán - illetve üzemgazdasági kritériumoknak kell megfelelnie!"(17)

A hatékonyság - amely a polgári jogi szervezeti forma melletti döntés gyakori indoka - elsősorban az üzemgazdaságtan fogalma, mechanikus átvitele az államigazgatásra akkor lenne lehetséges, ha az államot szolgáltató vállalatnak tekintenénk.

Sok állami tevékenységet azonban nem lehet ebbe a sémába begyűzni! Számos állami tevékenységnek ugyanis nem gazdaságossági, pénzügyi szempontoknak és költség-számításoknak kell elsődlegesen megfelelnie. Gondoljunk pl. a közbiztonságra vagy a közrend védelmére. Vajon ezek a jogállami célok mérhetőek pusztán hatékonyság-kritériumok és fiskális szempontok alapján? Még számtalan terület felsorolható lenne ezeken kívül, ahol nemcsak a közigazgatási költségek jönnek számításba, hanem a törvényekben a fiskális célok mellett etikai és politikai természetű célok is felbukkannak (jogbiztonság, szociális biztonság, környezetvédelem, stb.).(18)

Tehát mindig **a konkrét esetekben**, a feladat és valamennyi befolyásoló körülmény ismeretében **szabad csak dönteni arról, hogy egy közfeladatról hagyományos módon, vagy új típusú közigazgatási szervek révén gondoskodjon-e az állam.**

2. Nemzetközi kitekintés

2.1. Rendeltetésükről - általában

1/ A közfeladatok nemcsak hagyományos formákban láthatók el. A fejlett polgári demokráciákban **magánjogi**, illetőleg az **államtól független szervezetek** is részt vesznek ezek végrehajtásában.

Az állami részvétel mértéke az egyes országokban különböző. Ezt egyrészt történelmi adottságok befolyásolták, másrészt a mindenkori politika aktuális döntései határozzák meg. A közfeladatok végrehajtásának is nagyon különböző technikái

alakultak ki, amelyek átfogó bemutatása és összehasonlítása nehéz, mert az egyes országokban:

- különböző a közszeaktor elhatárolása,
- különböző a közfeladatok katalógusa,
- különböző az új típusú szervek végrehajtó hatalomtól való függetlenségének a mértéke.

Valamennyi országra jellemző azonban, hogy **független és a fél-független szervezetek egyre fokozottabb mértékben kapcsolódtak és kapcsolódnak be a közfeladatok ellátásába.** Ezek a szervezetek a középkori államban éppúgy elterjedtek, mint a mai államban.⁽¹⁹⁾ Tehát nem a megjelenésük újkeletű, hanem ilyen mértékű részvételük az állami feladatok ellátásában. Ez Nyugat-Európában különösen a 60-as évektől érzékelhető; s ez világosan megmutatta a centrális kormányzati rendszer határait is.

2/ A közfeladatok megoldására alkalmazott szervezeti formákat Nyugat-Európában három fő csoportba sorolják (a típus-kombinációkat nem számolva):⁽²⁰⁾

- a/ államigazgatási szervezetrendszer,
- b/ önállósított közigazgatási szervek,
- c/ magánjogi vagy államtól független szervezetek.

ad b/ Ezek is közigazgatási szervek, azok tehát a közjoghoz tartoznak. Létrejöttüket speciális "alapítási törvénynek", vagy közjogi szervezet aktusának köszönhetik. "Önállósítottak", mert saját jogi személyiséggel rendelkeznek, így elhatárolódnak a közvetlen államigazgatástól.

Egész Európában elterjedtek: "public corporations" (Anglia), "ente parastato" (Olaszország); "etablissements publics" (Franciaország); "Anstalten", "Körperschaften", "Stiftungen" (Németország).

Ad c/ Az e csoportba sorolt szerveket nem közjogi szervezeti aktus és nem is speciális törvény alapítja. Létrehozásuk azoknak az általános jogi normáknak az alapján történik, amelyek

meghatározzák a polgári jogi szervezetek alapítását: társasági jog, egyesületi jog, alapítványi jog, stb. Alapításuk általában regisztrációs - vagy licenszeljárás során történik.

3/ A nem miniszteriális közigazgatási szervek, az ún. "perem-testületek" (Fringe-Bodies) létrehozásánál különböző okok játszottak szerepet.⁽²¹⁾

- a/ **Program-orientáltság és ad-hoc karakter:** Létrehozásuk sokszor improvizatív válasz volt a sürgős problémák megoldására; mert más közigazgatás-technikai lehetőségek több időt vettek volna igénybe.
- b/ **Politikai megfontolások:** Számos szerv olyan tevékenységet lát el, amely a Kormánytól való függetlenséget igényli (pl. BBC, kulturális területek, tudományos kutatás).
- c/ **Közigazgatás-technikai megfontolások:** Célja részben a miniszteriális igazgatás tehermentesítése a rutin-feladatoktól. Másrészt lehetőség van a feladat jobb ellátására, mert e szervek a szolgáltatás lehető legjobb minőségére és nem a miniszter kiszolgálására koncentrálnak.

4/ E szervezetek elnevezésére nemzetközileg elfogadott jelölés nincs. A szakirodalom persze nem szűkölködik az elnevezésekben!

Kezdetben a **"quango=quasi-autonomos national government organisation"** minden olyan szervezet megjelölésére szolgált, amely nem volt része a minisztériumnak és amelyhez a miniszter olyan tagokat nevezett ki, akik nem voltak köztisztviselők.

Később a **"quasi-non-governmental organisation"** jelentés rövidítésére alkalmazták. Főként az amerikai gyakorlatban voltak jellemzőek, de a "szerződéses állam" eszménye és kategóriája nem korlátozódott az Atlanti-óceán túlsó partjára.⁽²²⁾

A **"Para-Government Organisations (PGOs)"** minden olyan, a közfeladatok ellátásában részesedő szervezeti típus jelölésére szolgált, amely nem volt része a közvetlen állami bürokráciának, illetve a közvetlen államigazgatásnak.

A PGOs összefoglaló rövidítést alkalmazza **Ch. Hood és G. F. Schuppert** is, amikor hat Nyugat-Európai államban vizsgálják a közfeladatok nem minisztériális szervezeti keretben való megoldásának lehetőségeit. **A PGOs rövidítéssel összefoglalják egyrészt:** a különböző önállósított közigazgatási szerveket (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des Öffentlichen Rechts); **másrészt** a magánjogi és az államtól független szervezeteket (Aktiengesellschaften, Vereine). Természetesen azok a szervezetek jönnek itt szóba, amelyeknek a közfeladatok ellátása révén az állammal valamilyen kapcsolatuk van (pl. az állam ellenőrzi vagy részben vagy teljesen finanszírozza őket). (Mi a továbbiakban a "PGOs" jelölésére az "indirekt közigazgatási szerv" megnevezést használjuk.)

5/ Szerzők hat Nyugat-Európai országban (Svédország, Anglia, Hollandia, Olaszország, Finnország és Németország), öt különböző feladat-típusban, valamint négy európai nagyvárosban és a szupranacionális feladat-megoldás szintjén is vizsgálják az indirekt közigazgatási szervek alkalmazásának a lehetőségét. A vizsgált országok között jelentős különbségek vannak, pl.:

- három nagyobb ország,
- öt unitárius (centrális), egy szövetségi állam,
- különböző jogi hagyományok (a common law és a római jog befolyása),
- eltérő társadalmi hagyományok és sajátosságok (pl. Svédország: szociális homogenitás, Hollandia: mély szociális ellentétek).

Ch. Hood és Schuppert vizsgálták, hogy e szervek alkalmazásánál a fenti különbségek ellenére vannak-e hasonlóságok az egyes országokban. **A következő kérdéseket tették fel⁽²³⁾:**

a/ Mely területen működnek ezek? Igaz-e az az állítás, hogy inkább a szociális igazgatásban, az ágazati mobilizációban, mint a "szükségszerű", "klasszikus" állami feladatok végrehajtásában vesznek részt?

b/ Miért alakultak ki ezek a szervek ezekben az országokban? Mi a hivatalos indokolásuk és milyen a jogi szabályozásuk?

c/ Az utóbbi években hogyan alakult át a közigazgatás szervezeti struktúrája?

d/ Van-e arra bizonyíték, hogy az említett szervek olcsóbban oldják meg a közigazgatási feladatokat, mint a "hagyományos" központi államigazgatás? Hogyan változott meg a helyzetük a takarékosági politikában és a költségvetési konszolidációban?

Mielőtt a fenti kérdésekre választ adhatnánk, vizsgáljuk meg néhány országban a közvetett közigazgatási szervek alkalmazásának lehetőségét - különös tekintettel a központi igazgatás feladatainak ellátásában betöltött szerepükre.

2.2. A közvetett közigazgatási szervek főbb jellemzői a fejlett polgári demokrácia néhány országában

2.2.1. Svédország⁽²⁴⁾

Svédországban e szerveknek **három típusa alakult ki:**

a/ **"Hagyományos forma"**: számban kicsi, de nagyon fontos szerepet játszó szervezetek ezek, amelyek a **köz- és a magánjog közötti határterületen** találhatóak meg. Svédországban a XIX. század elején sem volt éles határvonal a köz- és a magánszektor, a köz- és a magánjog között. A hagyományos közvetett közigazgatási szerv főként a XIX. sz. közepén jött létre.

b/ Nagy csoportot alkotnak a **kezdetben független polgári szervezetek**, amelyek az idők folyamán függő viszonyba kerültek az államtól a pénzügyi támogatások révén ("**Volksverbände**").

Különböző társadalmi szervezeteket (vallási-, politikai-, ideológiai-, képzési-, sport- stb. egyesületek) és a szakszervezeteket is ide sorolják; a foglalkozási és gazdasági szervezeteket azonban nem. Főként a XIX. század második felében alakultak ki; kezdeti függetlenségük a növekvő állami támogatások miatt csökkent.

c/ Számtalan **gazdasági jellegű szervezet** alakult ki szinte minden igazgatási szinten ("derivativen Einrichtungen"). Ezek függetlenek a közigazgatási apparátustól. A kommunikáció területén a legfontosabb szolgáltatásokat e szervezetek biztosítják (pl. vasút, posta, távközlés).

Mely feladatok megoldásában vesznek részt Svédországban a közvetett közigazgatási szervek? Általánosságban elmondható, hogy ezek leginkább a "közszektor perifériáján" találhatók! Valamennyi minisztérium költségvetésében szerepel közülük néhány, de a közfeladatoknak kevés olyan részterületük van, amelyet teljesen uralnának. Megtalálhatók:

- külügyek,
- igazságügy,
- kommunikációs ágazat,
- képzés és kultúra,
- szociális igazgatás,
- munkaügy,
- lakásépítés,
- templomok és helyi igazgatás,
- mezőgazdaság,
- ipar,
- pénzügyek,
- védelem

területén.

Svédországban **nincs kidolgozott elmélet arra nézve, hogy mikor, milyen indokok alapján támogatják az indirekt közigazgatási szervek létrehozatalát.** A teória hiánya miatt ad-hoc okok kerülnek elő, többek között:

- Magánjogi szervezetet azért támogat az állam, mert enélkül valamely társadalmilag szükséges tevékenység veszélybe kerülne.
- Fél-független szervezet azért kerül ki az állami befolyás alól, mert a flexibilitását növelni akarják.

Tarschys felhívja a figyelmet⁽²⁵⁾, hogy a "költség-szükséglet" reláció Svédországban feltáratlan és nem vizsgált terület! Ha az említett szerveket nem gazdasági alapon vizsgáljuk, akkor rengeteg előnyük van, pl. flexibilitás, innovációkészség, polgárok részvétele, ügyfélközelség, tömegkommunikáció, autonómia, stb. De: gazdasági elemzés nem készült arról, hogy egy adott közfeladat ellátása e formákban, vagy a közvetlen közigazgatási, szervezetrendszeren keresztül előnyösebb-e! Néhány felmérés ugyan napvilágot látott, de ezek a számítások ellentmondásos eredményt mutattak.

Néhány jellegzetes svéd vonás:

- **Sokféle és nagy számú szerv** működik, de kevés a róluk szóló ismertetés és gyakorlatilag hiányzik a rendszerezésük.

- **Jellemző az erős szervezeti felépítés:** meglehetősen nagy számban fordulnak elő és jelentős tagsággal rendelkeznek. A Kormánytól való függetlenségük megőrzése azonban nehézségekbe ütközik.

- **Az állami és a fél-állami szervek is megőrzik intézményi integritásukat.**

A kis minisztériumok (amelyek az alapvető döntések kidolgozására korlátozódnak) mellett központi szervek is nagy

számmal jöttek létre. Ezek jellemzője, hogy **közvetlenül a Kormánynak vannak alárendelve és a minisztériumoktól függetlenek**, így relatíve nagy autonómiával rendelkeznek a kormányzati politika végrehajtásában. Feladataikat közvetlenül a Kormánytól kapják. Egyre gyakrabban fordul elő, hogy az általános utasítások konkretizálását ezek a szervek végzik el, s ezzel tulajdonképpen politikai döntéseket hoznak. Problémát jelent azonban, hogy ebben az esetben a közvetlen parlamentáris ellenőrzés hiányzik.⁽²⁶⁾

További jellemzőjük, hogy az indirekt közigazgatási szervek az állammal szemben legalább olyan autonómiát élveznek, mint a közigazgatási szervek a kormánnyal szemben. Tevékenységük egyre sokoldalúbbá válik, s a politika is kész e szervezeteket támogatni.

2.2.2. Anglia⁽²⁷⁾

Angliában az indirekt közigazgatási szervek átszövik az egész adminisztrációt. A központi igazgatás szinte valamennyi szférájában megtalálhatók ezek, **szerepük azonban az egyes feladat-típusok területén nagyon különböző.**

Hol működnek? Milyen konkrét feladatok megoldásában vesznek részt?

a/ Az államhoz tartozó ún. **"klasszikus állami feladatokat"** (védelem, közbiztonság, jog- és közrend fenntartása, külügyek) hagyományos módon, a közvetlen államigazgatási szervezetrendszeren keresztül oldja meg az állam. **E feladatok ellátásánál a közvetett igazgatási szervek leginkább kiegészítő vagy támogató szerepet játszanak.**

b/ Az említett szervek Angliában **nagyon fontos szerepet töltenek be az ún. ágazati mobilizáció területén is:** infrastruktúra biztosítása; mezőgazdaság, halászat, szállítási ágazat és az ipar támogatása terén. E feladatoknál a közvetlen államigazgatási szervek szerepe az általános keretek kijelölésére korlátozódik, míg a konkrét feladatok ellátása az indirekt közigazgatási szervek

penzuma. Közülük is **kiemelkedő szerepe van az ágazati mobilizáció területén a törvények által alapított független vállalatoknak.**(28)

c/ **A szociális igazgatásban** már vegyesebb kép tárul elénk. Az említett szervek itt is előfordulnak, de szerepük nem olyan jelentős, mint az ágazati mobilizáció területén.

Az indirekt igazgatási szervek a szociális feladatok ellátásában **magánjogi vagy fél-független szervezetek formájában, mindenekelőtt karitatív vagy önkéntes szervezetek alakjában játszanak jelentős szerepet.** Jellegzetességük, hogy ezeket gyakran a közvetlen államigazgatás finanszírozza, támogatja és gyakran alapítja is.

Milyen indokok alapján vesznek részt ezek a szervek Angliában a közfeladatok ellátásában?

Ch. Hood(29) az álláspontokat két nagy csoportba sorolja:

a/ A vélemények egyik csoportja szerint **semmilyen általános alapelv nem található arra nézve, miért alakultak ki az indirekt közigazgatási szervek; s egyik vagy másik feladatot miért éppen ezek keretében és miért nem az államigazgatási szervezetrendszer révén látják el.** Hood idézi **M. Hilf-et**(30), aki az angol közvetett közigazgatási szerveket "dzsungel"-ként jellemzi; amelyek a létrehozásukat inkább a véletlennek, mintsem egy egységes elvnek köszönhetik.

b/ A másik táborhoz tartoznak azok a szerzők, akik **valamilyen indokot igyekeztek találni az említett szervek alkalmazására,** pl.: gazdasági hatékonyság, bürokrácia-mentes szervezet, pártpolitikai függetlenség, formális illetékeségi területek átszelése, érdekek integrációja, stb.

Olcsóbbak-e ezek a szervek?

Semmilyen számítás nincs itt sem arra nézve, hogy milyen kapcsolatban van a költségek és a szolgáltatások

minősége, valamint a választott szervezeti forma! A kutatások csak néhány szervezetet és néhány feladatterületet vizsgáltak, s ezek is sokszor ellentétes eredményre vezettek. Ezekből a felmérésekből **nem lehet általános következtetést levonni arra nézve, hogy melyik szervezeti forma a kedvezőbb, 's megéri-e az indirekt közigazgatási szervek alkalmazása.**"⁽³¹⁾

Ch. Hood⁽³²⁾ a következőképpen csoportosítja a közvetett igazgatási szerveket:

- a/ "Hiving Off": ezzel jelölik a korábban minisztériumi osztályként működött, de a közvetlen államigazgatásból kikerült független vagy fél-független intézményeket.
- b/ "Killing Off"
- c/ "Selling Off"
- d/ "Contracting Ont"
- e/ "New Creations".

Sokan az indirekt közigazgatási szervek lényegének magyarázatához a "quango" = "quazi-non-governmental organisation" kifejezést használják.

Angliában különösen fontos szerepe van az ún. **"public corporation"** (=öffentliche Unternehmen) formának, amely a politikai és a gazdálkodási, illetve management döntések elkülönítésének jegyében jött létre. A miniszter a gazdálkodás kérdéseibe, a napi rutintevékenységekbe nem szól bele. Meghatározott döntési jogosítványokat a Parlament előtt politikailag felelős miniszter számára tartanak fenn; ezen kívül minden kérdés a public corporation mérlegelési jogkörébe tartozik, amelyet az a jogszabályok keretei között gyakorolhat.

A gyakorlatban ugyanakkor problémát jelent, hogy a politikai és a gazdálkodási kérdések közé nem lehet mindig éles határvonalat húzni. Továbbá: ha a miniszternek ráhatása van a gazdálkodásra, ill. a managementre, akkor ezekért a döntésekért a public corporationt nem lehet egyértelműen felelőssé tenni.⁽³³⁾

Angliában is **a politikai viták** keresztüzébe kerültek az említett szervek. Főként nagy számuk vált a kritika tárgyává. Az ellenük való fellépés következménye azonban a legtöbbször paradox módon az lett, hogy rámutattak a nélkülözhetetlenségükre a kormányzati és a közigazgatási feladatok ellátásánál.

2.2.3. USA

Az Amerikai Egyesült Államokban sok tekintetben az angolhoz hasonló megoldással találkozhatunk: **e szervek itt is jelentős szerepet játszanak a közfeladatok ellátásában.**

Szövetségi állami szinten **a végrehajtó hatalomban a "Departements" mellett "Independent Agencies" vesznek részt a közigazgatási feladatok ellátásában.**

A "Departements"-ok miniszteriális feladatok végrehajtására hivatottak, mialatt az említett **ügynökségeket speciális törvények végrehajtására hozzák létre.** Felügyeletüket rendszerint az elnök vagy valamelyik departement (minisztérium) látja el. Feladataikat a törvények keretei között látják el.

Leggyakrabban a következő elnevezésekkel találkozhatunk: **Corporation, Boards, Commission, Councils, Foundations.**

Az új feladatokat egyre gyakrabban ezekre az ügynökségekre bízják. Jellemzőjük, hogy messzemenően önállóak; "kimenetük" van a tőkés piacra; működésüket maguk finanszírozzák (díjak, szubvenciók).⁽³⁴⁾

Az USA-ban is hasonló problémák merültek fel velük kapcsolatban, mint az európai kontinensen: koordinációs problémák, parlamentáris kontroll hiánya stb.

Jellemzőként kiemelhetjük még, hogy a képzés és a kultúra területén egyre nő a **magánintézményeknek és az alapítványoknak** a szerepe.

2.2.4. Hollandia⁽³⁵⁾

Hollandiában is nagyon jelentős a közfeladatok megoldásában résztvevő indirekt közigazgatási szervek száma. 1982-ben csak az államigazgatásban közel 800 ilyen szervet számláltak.

Sok ilyen szerv jogi és politikai státusza "sötét"⁽³⁶⁾. Pl. legtöbb esetben nem egyértelmű, hogy döntéseik ellen közigazgatási vagy polgári jogi bírósághoz lehet-e fordulni: a szervezetet létrehozó aktus határozza-e ezt meg, vagy a megtámadni kívánt döntés fajtája.

A legtöbb közvetett közigazgatási szerv saját jogképességgel rendelkezik, de ez még nem mond semmit a politikai függetlenségükről; márpedig jelentős különbségek vannak közöttük. Pl. egyes esetekben a közvetlen államigazgatás joga szervezetük és vezetésük meghatározása, néha döntéseik visszaküldése is. Máskor a közvetlen államigazgatás pénzügyi eszközeitől függenek - szintén eltérő mértékben és módon.

Mely feladatok megoldásában vesznek részt Hollandiában az indirekt közigazgatási szervek?

- Leggyakrabban a képzés és nevelés, az egészségügy, a szociális igazgatás és a mezőgazdaság területén tevékenykednek.

- Nagyon kevés található belőlük a védelem, a pénzügyek, a külpolitika és a Belügyminisztérium tradicionális feladatkörében.

Milyen indokai voltak Hollandiában a mellettük szóló döntéseknek?

Leggyakrabban a következő két okot jelölik meg:

- a/ a holland politikai hagyományokat,
- b/ a legitimáció eszközeit.

ad a/ Politikai hagyományok: Hollandia hét tartományból alakult, de erős központi hatalom nem jött létre, és a helyi és regionális államigazgatás hatalma is erősen csökkent. **A közvetlen államigazgatási szervekkel szembeni idegenkedés** központi, regionális és helyi szinten is jelentkezett. Ebben a helyzetben **az indirekt közigazgatási szervek alkalmazására sok esetben politikai kompromisszum eredményeként került sor.**

ad b/ Különösen a II. Világháború után lett jellemzővé, hogy **egy-egy közfeladatot a közvetett közigazgatási szervek segítségével legitimáltak.** Pl. A szociális biztosítás ágazatában a szocialisták állami megoldást támogattak; a kereszténydemokraták autonóm szervezeteket; a liberális pártok parlamenti ellenőrzést, stb. Az indirekt közigazgatási szervek alkalmazására tehát itt kompromisszumként került sor.⁽³⁷⁾

Hollandiában is vizsgálták az említett szervezetek működésének költség hatásait. **A takarékosági politikát azonban összekapcsolták a szolgáltatás-készség, szolgáltatás-minőség vizsgálatával!**

Gyakran felmerült, hogy **e szervek nem minden területen szolgáltató-képesek** (különösen a képzésben).

A privatizáció a **nagyobb hatékonyság** elérésének eszközeként került előtérbe. Hollandiában azonban kevés állami vállalat van (az államigazgatásban a szerződéses megoldásokat már régóta alkalmazzák), ezért a privatizáció területe relatíve kicsi. A hatékonyság növelésének eszközeként az indirekt közigazgatási szerveket kell a szolgáltatások magasabb színvonalára szorítani.

2.2.5. Olaszország

Az indirekt közigazgatási szervek előfordulása a nyugat-európai országok közül Olaszországban a legnagyobb és a leginkább komplex. A közigazgatási apparátus fele ilyen szervként tevékenykedik.⁽³⁸⁾

Az állam tagadása nem bürokrácia-kritikaként jelentkezett, hanem az állami szolgáltatások minőségével szembeni bizalmatlanság és a polgárok elvárásai játszottak itt szerepet.

Hamis beállítás az olasz közigazgatást a korrupcióval vagy az innováció teljes hiányával jellemezni. Nemzetközi viszonylatban nem különösen magas a közszektorban foglalkoztatottak száma sem.⁽³⁹⁾ Szintén igaztalan állítás lenne az is, hogy Itáliában a közigazgatásban semmilyen reform és innováció nem volt.⁽⁴⁰⁾

Az olasz közigazgatás **alapstruktúrája** azonban a piemonti államok **centralisztikus** modelljének terméke, amelyet Olaszország nemzeti egyesítése követelt meg és az új államalakulat egybentartása igényelt.

A miniszteriális szervezetre jellemző vertikális struktúra, a merev feladat-megosztás, a közigazgatás erős formalizmusa sok esetben akadályozói a modern, szolgáltató állam feladatai ellátásának. Ezért nem véletlen, hogy olyan gyakran bízzák az új közfeladatokat az államigazgatáson kívüli közszervezetekre és az autonóm jogalanyokra.

Az indirekt közigazgatási szerveket Olaszországban a **"Parastaat"** fogalommal jelölik. Ide sorolnak minden, a Kormány által kontrollált intézményt, amely nem része a miniszteriális ágazatnak.⁽⁴¹⁾

Két nagy csoportot különítenek el:

- a/ a közjog jogképes szervezeteit,
- b/ magánjogi szervezeteket

Mindkettőre jellemző, hogy:

- önálló költségvetéssel rendelkeznek,
- a közvetlen államigazgatás ellenőrzése alatt állnak, de csak az őket alapító, illetve szabályozó törvény keretei között.

Jelentős különbségek vannak közöttük többek között az alapján, hogy:

- törvényben vagy más módon hozzák-e létre őket,
- a közjog vagy a magánjog jogalanyai-e, vagy "kevert formák",
- a finanszírozás állami vagy más forrásokból történik-e,
- a közfeladatok mely fajtáját látják el, stb.

Olaszországban is **magyarázatot kerestek a "parastaat" növekedésére. Ezt itt sem egyetlen okban találták meg:**

- E szervek vezető tisztségviselői **nem köztisztviselők**. Tagjaik vagy a mindenkor **speciális előírások hatálya** alatt állnak, **vagy a magánjog** szabályozza azok jogviszonyait.
- További alap: **a közigazgatásba több flexibilitást vinni**. A minisztériumok és alárendelt államigazgatási szerveik szigorú előírások alatt állnak: **igazgatási és pénzügyi** területen erős a kontroll-rendszerük (döntéseiket a Pénzügyminisztérium és a Számvevőszék ellenőrzi); **személyzeti ügyekben** is erős kötöttségek érvényesülnek.
A közvetett közigazgatási szervekre ezek a szigorú szabályok igazgatási-pénzügyi és személyzeti területen nem érvényesek.

Olaszországban az említett szervek állami ellenőrzése jelent problémát. A miniszter jogosult e szervezetek igazgatóságát kinevezni, s irányvonalakat írhat elő a számukra. Ezek a jogosítványai erősek és hatékonyak.

Minden szervnek van egy "közigazgatási tanácsa", s a Kormány vagy az illetékes miniszter jogosult az elnökét és a tagjait kinevezni. Ez alapot szolgáltat a politikai alapú kinevezésekhez.⁽⁴²⁾

További befolyás jelent meg pénzügyi tekintetben: a 60-as 70-es évek gazdasági válsága arra indította a kormányt, hogy nyomást gyakoroljon az indirekt közigazgatási szervekre az új

munkahelyek teremtése érdekében. E szerveknek azonban az állami beavatkozás következményeinek viseléséhez az államkassza támogatására volt szükségük.

Mára a "parastaat" szektorának hatékony ellenőrzése kicsúszott az állam kezéből. A kontroll hatékonyságának növelése viszont függetlenségük csökkenéséhez vezet.

2.2.6. Finnország⁽⁴³⁾

Finnországban is a II. világháború utáni időre tehető az indirekt közigazgatási szervek jelentős szerepnövekedése:

- Ekkor került sor számos olyan közszervezet létrehozására, amelyek nem a közvetlen államigazgatástól függték,
- egyidejűleg magánjogi szervezetek sok közszolgáltatás ellátását vették át az államigazgatási szervektől.

Finnországban a legelterjedtebb a "közvetett államigazgatási szerv" elnevezés. Ez alatt egyrészt a független közszervezeteket értik, másrészt a magánjog jogi- és természetes személyeit, amelyeknek közhatalmuk van, vagy amelyeket valamely közfeladat ellátásával bíztak meg.

A szakirodalomban⁽⁴⁴⁾ négy fő típust különböztetnek meg:

- független közintézeteket,
- közttestületeket,
- társaságokat többségi állami részesedéssel, és
- a magánjog jogi- és természetes személyeit.

Jogi státuszuk alapján az első három csoport még tovább bontható:

- erősen kifejeződő közjogi vonások,
- törvényileg szabályozott szervezetek (= szervezetek fél-közjogi státusszal),
- speciáltörvényi szabályok alatt álló szervezetek.

(Fenti csoportok nem alkotmányjogi kategóriák, elhatárolásuk egymástól sokszor nehéz.)

Milyen feladatok ellátásában vesznek részt indirekt közigazgatási szervek? A. Rosas és M. Suksi a központi igazgatásban működő közvetett közigazgatási szerveket számszerűsítve vizsgálták.

A központi igazgatásban 41 ilyen (közintézetet, köztestületet és társaságot) számláltak. Ezek megoszlása politikai területenként a következő módon alakult:(45)

1. Általános állami tevékenység:

a/ általános igazgatás:	6 szervezet
b/ jog és közrend:	1 szervezet
c/ védelem:	0 szervezet

2. Szociális és kulturális ágazat

a/ képzés, tudomány és kultúra:	2 szervezet
b/ egészségügy:	1 szervezet
c/ szociális biztonság:	14 szervezet
d/ lakásügyek:	0 szervezet

3. Gazdaság és kommunikációs ágazat

a/ mezőgazdaság és erdőszet:	4 szervezet
b/ ipar és kereskedelem:	12 szervezet
c/ munkaerő:	0 szervezet
d/ közlekedés:	1 szervezet

Ha összeadjuk a számokat, a különbség szembetűnő. Az első csoportba, az ún. "klasszikus" állami feladatokat ellátó **beavatkozó közigazgatás területén relatív kevés ilyen szervezet működik.** A második és harmadik csoportban viszont már 17-17 szervezetet találunk! Tehát Finnországban is **főként a szociális igazgatás, az ipar és a kereskedelem feladatainak megoldásában vesznek részt** az említett szervek.

Milyen indokok alapján alkalmaznak indirekt közigazgatási szerveket? "Finnországban sincs semmilyen tudományos vizsgálat és a Kormány oldaláról sincs kísérlet arra nézve, hogy azok működését megindokolják."(46)

Keletkezésük alapján négy fő csoportotba sorolhatók. Minden csoportban más-más okok szolgáltatnak alapot az alkalmazásukra.

- a/ **"hiving in"**: korábban magánjogi jogalanyok a közvetlen államigazgatásba "bekerülnek",
- b/ **"hiving off"**: ezzel ellentétes folyamat, amikor a szervezetek "kifelé igyekeznek" és lazul a függőségi kötelékük,
- c/ **"Neuschöpfung"**: amikor nincs egyértelmű előképük, újonnan alapítottak,
- d/ **"internen Reorganisation"**: törvény által létrehozott szervezet két vagy több korábban már működő közvetett közigazgatási szervből.

A vélekedésekkel ellentétben a központi igazgatásban nem a "hiving off" a leggyakoribb!(47)

Egyes csoportoknál más-más okok játszottak szerepet:

- Pl.: - "hiving off": flexibilitás, nagyobb hatékonyság reménye;
 - "hiving in": erősebb állami ellenőrzés; a konkrét személyek védelme a tagsági egyesületeknél; jobb pénzügyi pozíció;
 - "Neuschöpfung": kompromisszum eltérő vélemények között.

Gazdaságosabb-e e szervek által a feladat ellátása? Ehhez Finnországban **sem állnak rendelkezésre egzakt számítások.** Vizsgálták ellenben, hogy az említett szervek a költségeiknek mekkora hányadát finanszírozzák saját maguk. Ez az arány az évek során folyamatosan csökkent (1920-ban 99,9, míg 1980-ban 79,1 %-ot)(48) tett ki.

Bár Finnországban (is) a közvetett közigazgatási szervek a közigazgatás-tudomány érdeklődésének középpontjában állnak,

ennek ellenére jogi helyzetük, státuszuk mégis sok tekintetben tisztázatlan, zavaros.

3. Főbb konklúziók - tanulságok de lege ferenda

A fentiekben igyekeztünk bemutatni az új típusú központi irányító szervek alkalmazásának lehetőségét néhány fejlett polgári demokráciában: szándékosan eltérő nagyságú, eltérő államszerkezetű és eltérő hagyományokkal rendelkező országokat választottunk. **Vajon vannak-e azonos jegyek az egyes országok között az említett szervek működésében? Levonhatók-e általános tanulságok és következtetések?**

1. Az mindenesetre nagy biztonsággal megállapítható, hogy **az említett szervek valamennyi országban jelentős szerepet játszanak a központi igazgatás feladatainak megoldásában.** Nem magától értetődő tehát, hogy a Common-law hagyományok más "stílust" kívánnak meg, mint a római jogi; vagy a homogén politikai kultúra, mint a heterogén.

Az sem törvényszerű, hogy a föderatív államokban, - mint pl. Németország -, több indirekt közigazgatási szerv működjön a központi igazgatásban, holott itt e szervek létrehozását kifejezetten a Kormány tehermentesítésére adott megfelelő válaszként interpretálták.⁽⁴⁹⁾

A svédeknel a központi államigazgatási struktúrán belül e közigazgatási szervek tekintélyes autonómiával rendelkeznek; nem állnak közvetlenül egy-egy miniszter felügyelete alatt. Látszólag tehát semmi nem indokolta, hogy e szerveket a közvetlen államigazgatáson kívül szervezzék meg, mégis számos ilyen működik.

Az országok közötti nyilvánvaló különbségek ellenére működésükben nagyon sok azonos jegyet fedezhetünk föl:

a/ Mely feladatok megoldásában vesznek részt leginkább a közvetett igazgatási szervek?

Valamennyi vizsgált ország esetében igaz, hogy ezek leggyakrabban a szociális igazgatás, a szociális szolgáltatások és az ágazati mobilizáció (az infrastruktúra kiépítése) feladatainak ellátásában vállalnak részt.

A "klasszikus" állami feladatokat (külügyek, védelem, rendészet, adóügyek) a fejlett polgári demokráciákban ugyanakkor továbbra is a közvetlen államigazgatási szervezetrendszeren keresztül hajtják végre.

b/ Milyen indokok alapján került sor indirekt közigazgatási szervek alkalmazására a nyugat-európai országokban?

A fenti példák talán jól szemléltetik, hogy **nincs kidolgozott teória, általános alapelvrendszer** arra nézve, hogy miért alakultak ki ezek a szervek; egyes feladatokat miért éppen e szervek látják el és miért nem a közvetlen államigazgatási szervezetrendszer.

A konkrét esetekben **a legkülönbözőbb indokokat találhatjuk** a közvetett közigazgatási szervek létrehozásánál. Pl. hatékonyság, költség-csökkentés, flexibilitás, innovációkészség, pártpolitikai függetlenség, a szolgáltatások minőségének javítása, stb.

Ha tüzetesebben megvizsgáljuk a konkrét indirekt közigazgatási szerveket, kitűnik, hogy **a "hivatalos indokolásokban" felsorolt előnyök nem minden szervet jellemeznek! Számos esetben sokkal inkább "politikai kompromisszumként", "ad-hoc megoldásként", "leggyorsabb és legegyszerűbb válaszként" került sor az alkalmazásukra.**

Növekvő részvételük a közfeladatok ellátásában kétségkívül fokozta az amúgy is egyre átláthatatlanabb államigazgatási szervezetrendszer "kuszaságát"(50). Néhány országban (pl. Anglia, Olaszország, Németország) ez ahhoz a törekvéshez vezetett, hogy csökkentsék a számukat. Csak kevesen

mutattak rá arra, hogy **nem az ilyen típusú szervek léte jelenti a gondot, hanem jogi szabályozatlanságuk!**

c/ Vajon az indirekt közigazgatási szervek olcsóbban oldják meg a közigazgatási feladatokat, mint a hagyományos államigazgatási szervek?

Néhány országban (pl. Anglia, Svédország, Németország) végeztek költség-összehasonlításokat e szervek működésénél. Egyes esetekben költségcsökkenést mutattak ki a vizsgálatok, máskor viszont az elemzések ezzel éppen ellentétes eredményre vezettek. Számos esetben a költség-megtakarítások mellett éppen a szolgáltatások minőségének romlását tapasztalták.

Egyik vizsgált országban sem tudtak tehát bizonyíték erejű költségösszehasonlítást végezni a közvetett igazgatási szervek és a közvetlen államigazgatási szervezetrendszer között! Nyitva maradt tehát továbbra is a kérdés: vajon az új típusú szervek általi feladat-megoldás gazdaságosabb és hatékonyabb-e, mint a közvetlen államigazgatási szervezetek működése.(51)

2. A fejlett polgári demokráciák indirekt közigazgatási szervezetrendszerét vizsgálva tehát a következő **azonos jegyeket** emelhetjük ki:

a/ az indirekt közigazgatási szervek a szociális igazgatás és szolgáltatások, valamint az ágazati mobilizáció (infrastruktúrák kiépítése) feladatainak ellátásában vesznek részt. A "klasszikus" állami feladatok végrehajtása során **szerepük kiegészítő, támogató jellegű.**

b/ Nincs kidolgozott elmélet arra nézve, mikor előnyösebb egy közfeladatot rájuk bízni, s mikor közvetlen államigazgatási szervre.

c/ Nem egyértelműen bizonyított, hogy a közvetett igazgatási szervek hatékonyabban és gazdaságosabban oldják meg feladataikat, mint az államigazgatási szervek.

3. **Az indirekt közigazgatási szervek működése megosztotta a jogtudósok táborát is.** Az új típusú szervek közfeladat ellátását **támogatók** mellett az **ellenzők** tábora is megjelent.

Az egyes országok áttekintése során bemutattuk, **milyen indokok alapján támogatták** e szervek létrehozását. Vizsgáljuk meg most azt is, **milyen ellenérvek és problémák merültek fel a működésük során!**

a/ **A központi igazgatás hajdani, minisztériumokból álló szervezete** a feladatok szétparcellázásával és ezzel párhuzamosan új típusú szervezetek létrehozásával **egyre "komplikáltabb" és "átláthatatlanabb" lett.** "A jogalkalmazó gyakran rejtvénnnyel találja magát szemben a szervezeti jogi normákra pillantva."(52)

A közfeladatok ellátásában résztvevő szervek nagy száma mellett egyre gyakoribbak a **feladat- és hatásköri átfedések, a dupla-munka, a koordinálatlanság.**

b/ Az indirekt közigazgatási szervek bevonását a közfeladatok ellátásába gyakran azzal indokolták, hogy azok az államigazgatási apparátushoz viszonyítva hatékonyabban, rugalmasabban és gazdaságosabban tudják a feladatokat megoldani. Amellett, hogy a költség-csökkenés sehol sem egyértelműen bizonyított, **a hatékonyságot csak ott lehet számításba venni, ahol a tevékenységük megfelelő vállalkozói kockázattal van összekötve.** (Pl. a saját tevékenységük nyereségéből kell a szervezet költségeit és fenntartását fedezni.)

Ha azonban az állam, illetve a költségvetés a folyó kiadásokat vagy a mindenkori kockázatokat (ill. ezek minél nagyobb részét) átvállalja, **az indirekt közigazgatási szerv is elvesztheti hatékonyságát, gazdaságosságát.**(53)

c/ Számos szerző figyelmeztet az **új formátumú szervek szűk jogi kötöttségére a közfeladatok végrehajtása során.**

A közigazgatási tevékenységnek törvényhez kötöttségét, azaz a **legalitás-elv érvényesülését** kérdőjelezi meg a legtöbben:

- **Vannak akik tagadják**, hogy a közigazgatás törvényhez kötöttségének alkotmányjogi alapelve⁽⁵⁴⁾ e szervezetek aktusaira is érvényes lenne.⁽⁵⁵⁾
- Mások a **legalitás-elv érvényessége mellett** szállnak síkra.⁽⁵⁶⁾
- A többség álláspontja szerint **nem a legalitás-elv érvényessége vitatott, hanem a törvényhez-kötöttség mértéke.**

Megjelent pl. a **"differenciált legalitás-elv"-teóriája**⁽⁵⁷⁾, amely alapján a törvényhez kötöttséget e szervek esetében kevésbé szigorúan kell értelmezni.

d/ Az indirekt közigazgatási szervek működésével szembeni - talán **leggyakoribb - érv az, hogy leszűkül esetükben az állampolgárok jogorvoslati lehetősége.**

Az alkotmányok és törvények jogorvoslati rendszere az államigazgatási szervek államigazgatási aktusaihoz kötődik. Az állami igazgatás törvényekhez kötött működését általában két speciális bíróság: az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság vizsgálja, egyes országokban az állami szervek hallgatása esetére is jogorvoslati lehetőséget biztosítva (pl. Ausztria).⁽⁵⁸⁾

Az indirekt közigazgatási szervek működése nem áll ilyen védelem alatt. Velük szemben a **polgári bíróságoknál** (rendes bíróságok) **keresheti az állampolgár jogainak védelmét. Ez azonban** amellet, hogy **kevésbé hatékony (költségesebb, időben hosszabb), nem minden esetben elegendő!** (Pl. az államot, ha a "normális" szerződő partner pozíciójában van, nem lehet a szerződés megkötésére kényszeríteni).⁽⁵⁹⁾

e/ A közvetett közigazgatási szervek mindenesetre az államigazgatási szervezetrendszer hierarchiáján kívül helyezkednek el. Működésük során **nem érvényesül a közfeladat ellátásának**

szakmai felügyelete. A felelősség érvényesítésének lehetősége is háttérbe szorul.

f/ A hozzájuk való feladat-telepítés során **"a közszolgálat karrier-rendszere is megsérül"**. E szerveknél ugyanis kedvezőbbek a pénzügyi ösztönzők, így könnyebb megfelelő, magasan kvalifikált szakembereket alkalmazni.⁽⁶⁰⁾

g/ Gyakran találkozunk azzal az ellenérvvel is, hogy e szervek működése során **számos alkotmányos alapjog nem érvényesül vagy csak korlátozott mértékben.**

Vajon a magánjogi formákban cselekvő állam kötve van-e az alkotmányos jogokhoz? Többségi álláspont szerint igen: "Az állam állam marad akkor is, ha magánjogi ruhát ölt. Az állami cselekvés állami cselekvés marad akkor is, ha a szerződési jog halk szólamában szólal meg. **Az Alkotmánynak és az általa rögzített jogoknak minden olyan magánjogi szervezet alárendelt, amely közfeladatot hajt végre.**" - állapítja meg Saladin, de hozzáteszi, hogy ez nem azt jelenti, hogy az alapjogok minden formája egyformán érvényesülne.⁽⁶¹⁾

Fröhler⁽⁶²⁾ jogállami deficitről beszél, amelyhez többek között a **jogegyenlőség és jogbiztonság háttérbe szorulását, az alkotmányos garanciák kikapcsolását, a legalitás-elv szigorának enyhülését sorolja.**

Beat Kappeler⁽⁶³⁾ arra hívja fel a figyelmet, hogy "a közigazgatásban nemcsak költség-szemponatok vannak, hanem pl. a szabadság, egyenlőség és testvériség elve is, s lehet, hogy ezeket az állam nem tudja optimálisan biztosítani, a piac viszont egyáltalán nem."

4. A fentiekben közreadott néhány ellenérv is mutatja, hogy az **indirekt közigazgatási szervek bevonását a közfeladatok ellátásába nem mindenki üdvözölte, s üdvözli ma sem.**

A véleményeket három csoportba rendezhetjük:

a/ az ellenzők táborára,
 b/ a feltételelesen támogatókra és
 c/ az indirekt közigazgatási szervek működését feltétlenül támogatókra.

a/ **A közfeladatok új típusú szervezetek keretében való ellátását ellenzők** e szervek alkalmazása helyett a közjog továbbfejlesztése mellett szállnak síkra.

"Vajon a közfeladatok magánjogi formájának eleganciája kiegyenlíti az alkotmányos jogok és a jogegyenlőség garanciájának a kikapcsolásából eredő hátrányokat?" - teszi fel a kérdést **Ludwig Föhler**. Válasza nemleges. Véleménye szerint **a közjog keretében kiépültek (kiépíthetők) azok az eljárások és intézményi, szervezeti formák, amelyek keretében a közfeladatok még olyan flexibilisen és hatékonyan oldhatók meg, hogy nem sérülnek az alkotmányos jogok, a jogegyenlőség és jogbiztonság.** Az állami feladatok hagyományos formában való ellátásának jogállami előnyeit nem szabad feladni. **A közjogot és intézményeit kell továbbfejleszteni,** anélkül, hogy "a magánjog vészkijáratához menekülnénk."(64)

A közjog keretében olyan szervezeti és működési formák, eljárások építhetők ki, amelyek a jogállami kritériumoknak is megfelelnek.

b/ **Az indirekt közigazgatási szervek működését feltételelesen támogatók tábora a legnépesebb.** Kritikusan szemlélik az új típusú szervezetet, felhívják a figyelmet a működésük során jelentkező problémákra, de az előnyöket is számításba veszik.

Állásfoglalásaikból kitűnik, hogy leginkább **feladat-típusonként elemezhető a közvetett közigazgatási szervek működése.** Eltérő eredményt kapunk ugyanis akkor, ha egyik vagy másik igazgatási ágazatot vizsgáljuk. **Néhány területen inkább előnyökkel jár a közfeladatok hagyományos formáktól eltérő ellátása, másutt viszont több hátrányos vonást tapasztalhatunk!** A lépést a hagyományos közigazgatási jogtól a magánjog felé nem

kell olyan elhamarkodottan megtenni. A törvényhozásnak **a közjog feladat-adekvát továbbfejlesztésére** kellene törekednie.⁽⁶⁵⁾ **"A konkrét feladatoknak megfelelő olyan szervezeti egységeket** kell képezni, amelyeknél fennáll a lehetőség a feladatok ellátására anélkül, hogy jogállami, vagy demokráciapolitikailag szükséges ellenőrzési mechanizmusokról le kellene mondanunk."⁽⁶⁶⁾

c/ A támogatók tábora a közigazgatás környezetének átalakulására adott megfelelő válaszként értékeli az indirekt közigazgatási szervek megjelenését.

A közigazgatással szemben jelentkező új kihívások és követelmények kevésbé hierarchikus és kevésbé centralizált szervezeti formákat igényeltek. **A feladatok nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változása a szervezetrendszerben is minőségi átalakulást követelt.**

A közigazgatásban jelentős struktúra-változások zajlottak le. "Az államigazgatási szervezetrendszer növekvő differenciálódásában és pluralizálódásában azonban nemcsak rendszersértő és egység-veszélyeztető tendenciát kell látni, hanem a pozitív hatásokat is figyelembe kell venni" - állapítja meg tanulmányában **H. Dreier**⁽⁶⁷⁾.

Növekedett ugyanis az államigazgatás összkapacitása; a specializáció és a differenciálódás következtében számos területen emelkedett a szolgáltatások színvonala; a decentralizáció és az új típusú szervezeti formák összekötő kapcsot jelentenek a hagyományos államigazgatási szervek és környezetük között.

A közigazgatással szemben jelentkező követelmények rámutattak persze a hagyományos szervezetrendszer korlátaira is. Ez elvezetett **a közigazgatási reform** kérdéséhez, amely **két, egymással összefüggő területre** irányítja rá a figyelmet:

- **az államigazgatási szervezetrendszer belső reformjára és**
- **az új típusú szervezeti formák alkalmazásának lehetőségére.**

Önmagában a belső szervezeti reformok nem vezettek eredményre⁽⁶⁸⁾, s nem jelentett mindenre megoldást a fejlett polgári demokráciákban az új típusú szervek bevonása sem a közfeladatok megoldásába.

Ez megmutatja, hogy csak egy valóban **komplex közigazgatási reform** - amely **mindkét szférát** szem előtt tartja - lehet sikeres.

Először azt kell eldönteni, hogy az állam mely feladatokat tekint közfeladatnak; majd arról kell dönteni, hogy saját hagyományos szervezetrendszerén keresztül kívánja e azokat a Kormány és a közigazgatás megoldani, vagy új típusú szervezetek bevonásával biztosítja a feladat végrehajtását. Ennél nemcsak költség-szempontokra kell figyelnie, hanem "azt is szem előtt kell tartania, mit jelent az államigazgatás az európai kontinensen."⁽⁶⁹⁾ Az indirekt közigazgatási szervek alkalmazásánál pedig az eddigieknél nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani a közigazgatás szervezetrendszerébe való beillesztésüknek, jogi "megformálásuknak" és a jogállamilag adekvát normatív szabályozásuknak.

5. Mi hasznosítható Magyarország számára a fentiekből?

Annyi mindenesetre bizonyosnak látszik, nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt, hogy a közigazgatási feladatok ellátására a Nyugat-Európai polgári demokráciákban a hagyományos közvetlen közigazgatási szervek mellett (alkalmanként helyett) kiépült az igazgatásnak egy közvetett (autonóm) struktúrája is.

Ma már el kell jutni nekünk is addig, hogy körvonalazzuk ezek alkalmazásának, igénybevételének területeit. Ehhez komoly segítséget és irányjelölést adnak **Balázs István és Lőrincz Lajos munkái.**⁽⁷⁰⁾

Lőrincz Lajos a téma egyik úttörőjeként már 1984-ben összehasonlította a minisztériumi struktúrákat és jelezte az új

tipusú szervezetek megjelenését a fejlett országok központi igazgatási rendszerében.

Balázs István részletesen elemezte az új típusú szervezetek alkalmazásának lehetőségét, területeit; a működésük során felmerülő előnyöket és hátrányokat.

Óvatosságra és körültekintésre int a közvetett közigazgatási szervek igénybevételeivel kapcsolatban:

"... tévedés lenne olyan következtetést levonni, hogy a magánigazgatási módszerek és formák önmagukban értéket jelentenek a közigazgatás felett"; a közvetett közigazgatás alapjaiban nem alternatívája sem a hierarchikus felépítésű közigazgatásnak, sem pedig az önkormányzati igazgatásnak, inkább ezek mozgásszabadságát növeli.(71)

Az elvi lehetőség⁽⁷²⁾ mellett Balázs István az adaptációt nehezítő körülményekre (a magyar közigazgatás intézményei még nem állandósultak; az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás határai még nem véglegeződtek, stb.)⁽⁷³⁾ is utal. Mindezek mellett a **közvetett közigazgatási szervek alkalmazására - központi szinten - főként a következő területeken lát lehetőséget:**

- sajtó és médiaigazgatás;
- környezetvédelmi igazgatás;
- az energetikai és atomenergia igazgatás;
- nemzeti és etnikai kisebbségi ügyek.⁽⁷⁴⁾

Az indirekt közigazgatási szervek alkalmazásának kutatását nemcsak az teszi aktuálissá, hogy a fejlett polgári demokráciák közigazgatásában egyre nagyobb teret nyernek e szervezetek. **A kormányzás és a közigazgatás reformjának programja (1996)** is előtérbe állítja az új típusú szervezetek vizsgálatát. A reformprogram már a bevezetőjében utal rá, hogy: "A közigazgatásban és a közigazgatás által irányított közszolgáltatásokban kiegészítő és kiegészítő módon felhasználásra kerülnek a **piacgazdasági szervezetekre** jellemző, azok által

sikeresen alkalmazott és **a közigazgatásban adaptálható piaci típusú eljárások, megoldások** is. A közfeladatok megoldása érdekében a magánszférát minél jobban aktivizálni kell, biztosítva a köz- és a magánszféra szorosabb együttműködését."

A piaci mechanizmusok alkalmazására, a magángazdasági szervezetek fokozottabb bevonására a program elsősorban a humán közszolgáltatások (oktatás, közművelődés, egészségügy, szociális ügyek) és a technikai-műszaki közszolgáltatásoknál lát lehetőséget.

Mindezek érdekében a közigazgatás reformjának programja a következő főbb feladatokat jelölte meg:

- Elő kell segíteni a közigazgatási tevékenységben a piaci típusú módszerek terjedését.

- Az államháztartási reform keretében módosítani kell azokat a jogszabályokat, amelyek feleslegesen gátolják és nem segítik a piaci típusú módszerek alkalmazását."

- Egyértelműen szabályozni kell a magánjogi jogalanyiséggal rendelkező, de közhasznú tevékenységet végző közintézményeket.

- A jelenlegi közhasznú társaság, a közalapítvány és a köztestület, a polgári jog által szabályozott magánjogi jogi személy mellett, még nem alakult ki a közjogi intézet (közintézet) jellegű szerv, amely mint közjogi személy végez szolgáltató tevékenységet. Ennek az új intézménynek meg kell teremteni a törvényi alapjait és 1997-ben azt a gyakorlatban is alkalmazni kell.

- Gondoskodni kell a minisztériumi technikai szolgáltatások további piacosításáról, a gazdasági formába áttett kiszolgáló tevékenységek holdingokon és más formákon keresztüli minisztériumi és kormányzati összehangolására.

Az indirekt közigazgatás a jövő modern, szolgáltató-gondoskodó közigazgatásának egyik lehetséges iránya lehet. A közvetett közigazgatási szervek igénybevételének eredményességéhez azonban elengedhetetlenül szükséges a közigazgatás reformjának programjában megjelölt feladatok (feladat- és hatáskör-vizsgálatok; precíz jogi szabályozás; dereguláció, stb.) következetes végrehajtása. Ehhez az adaptációhoz kíván adalékul szolgálni az a viszonylag bővebb nemzetközi kitekintés, amelyet munkánk e fejezetében adtunk.

VIII. FIGYELEM

E fejezet **nem az "Összefoglalás"** címet kapta. Ennek az az oka, hogy az értekezésben a konkrét témakörök kapcsán törekedtünk felvázolni korszerűsítési javaslatainkat. Ezért a konklúziókat és a részletekbe menő megoldási módokat és elveket az egyes fejezetek tartalmazzák. Itt nem kívánjuk összefoglalás címén megismételni a munkánkban kifejtetteket. Helyette - a **figyelemfelhívás** szándékával - azt az utat vázoljuk fel, miként képzeljük el a központi államigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati teendőit.

A kutatás végére a dolgozatunk elején feltett kérdésekre is egyértelmű válaszokat kaptunk. **Semmi kétség nem férhet ahhoz, hogy a magyar közigazgatás központi (irányító) szervezetrendszere korszerűsítésre vár.** Egy megváltozott arculatú és feladatkörű közigazgatás új típusú feladatainak ellátására a hagyományos igazgatási szervezetrendszer nem minden tekintetben alkalmas.

Hazánkban a központi igazgatás szinte kizárólag a hagyományos miniszteriális struktúrában, a megszokott munka módszerekben és elvekben (hierarchia, centralizáció, alá-fölérendeltségen alapuló utasításos kapcsolatok, stb.) gondolkodik és kevésbé van szerepük az új típusú közigazgatási szerveknek és megoldási módoknak.

Miben látjuk a továbblépés lehetőségét? Emeljük ki az egyes fejezetekből - most már egymással összefüggésben - **a teljes központi igazgatási szintre nézve miként képzeljük el a korszerűsítés folyamatát!** Konkrét javaslatainkat az eddig követett rendszerben (miniszteriális szint - országos hatáskörű szervek - indirekt közigazgatási szervek) fogalmazzuk meg.

1. Elöljáróban kiemeljük: a közigazgatás minden szintjén - így a központi (irányító) szinten is - **az ellátandó feladatokból kell kiindulni**, ehhez képest lehet a szervezetrendszert meghatározni és korszerűsíteni. Így első - és megkerülhetetlen - feladatunk az állam szerepének és feladatainak tisztázása. Ehhez kívánt adalékul

szolgálni munkánk II. fejezete. Az állami feladatok alakulását nyomon követve láthattuk, hogy:

- **az állam feladatai** valószínű, hogy a belátható **jövőben is növekedni fognak;**
- nem **az állam** háttérbe szorítása, hanem **szerepének újragondolása a cél,** és mint "jövőformáló tényezőt" (Böhret), mint "szociális környezeti feltételt" (König) kell megkonstruálni;
- **fontos a feladatok kritikai analízise,** ennek eredményeként az államot a "felesleges" feladatoktól tehermentesíteni kell, s le kell vonni ennek szervezeti konzekvenciáit;
- **elkerülhetetlen a feladatok prognózisa is,** hogy a közigazgatás ne csak utólag tudjon reagálni a megváltozott körülményekre, hanem valóban tervező, alakító igazgatássá váljon.

2. A **minisztériális rendszert** vizsgálva a nemzetközi kitekintés megmutatta, hogy a fejlett polgári demokráciák közigazgatási reformjaiban is gyakran szerepeltek a minisztériumok rendszerének korszerűsítési kísérletei. **Az állami feladatok mennyiségi növekedésére és minőségi átalakulására** a nyugat-európai és a tengerentúli központi igazgatás is **leggyakrabban a minisztériumok összevonásával vagy éppen ellenkezőleg, azok szétválasztásával reagált.** A VI. fejezetben bemutatott példák szemléletesen igazolják, hogy ezek a **pusztán adminisztratív szervezeti változások - amelyeket nem kísért a feladatrendszer felülvizsgálata - kudarccal végződtek.**

A minisztériumok összevonásával (szétválasztásával) a feladatok és a munkamódszerek érintetlenül hagyása mellett nálunk sem érhetünk el jelentős eredményeket. A minisztériumok jelenlegi rendszerének megváltoztatására a továbbiak miatt sem teszünk javaslatot:

- Nincs optimális kritérium a minisztériumok tagolására. Mindig vannak (és lesznek) határ-területek, esetleg széttördelt feladat-csoportok.

- Ezen a területen a hagyományoknak is jelentős szerepük van, ettől sem szabad teljesen elvonatkoztatnunk.
- Az átszervezés költségei nagy valószínűséggel meghaladják azt az esetleges megtakarítást, amit pl. a kiszolgáló egységek összevonásával elérnénk.
- Ha két-vagy több minisztérium összevonása, vagy szétválasztásuk után a feladataik változatlanok maradnak, a szervezeti hovatartozástól függetlenül ugyanannyi munkát, költséget és személyzetet igényel azok elvégzése.

Nem állítjuk, hogy nem kerülhet sor minisztériumok összevonására, vagy szétválasztására. A figyelmet csupán arra szeretnénk ráirányítani, hogy **nem szabad elsődleges szerepet szánni a szervezeti változtatásnak**, még akkor sem, ha látszólag így érhetők el a legszembetűnőbb "eredmények". **A miniszteriális rendszert sokkal inkább a mindenkor aktuális (és az előre látható jövőben várható) feladatok ellátására való alkalmasság szempontjából kell rendszeresen felülvizsgálni.**

3. A minisztériumokkal való szoros kapcsolatuk miatt **az országos hatáskörű szervekről** sem feledkezhetünk meg a központi igazgatási rendszer korszerűsítése során. Sőt: az előző pontban tett javaslatunkra (a minisztériumi külső szervezetrendszer változatlanul hagyása) figyelemmel a központi államigazgatás korszerűsítésében főként az országos hatáskörű szervekre kell a hangsúlyt helyezni.

A következő főbb csomópontok érdemelnek kitüntetett figyelmet:

- **Tisztázandó az országos hatáskörű szervek szerepe,** központi igazgatásban elfoglalt helyük.
- **Nem javasoljuk az "országos hatáskörű szerv" kategória megszüntetését,** különös tekintettel e szervtípus létrehozásánál szerepet játszó objektív szakmai okokra (minisztériumok tehermentesítése; adminisztratív rutinfeladatok ellátása).

- A központi igazgatás integrációja: A **minisztériumok alatti egyszintű** (a jelenlegi három kategória megszüntetésével) központi igazgatási rendszer kialakítását javasoljuk. Ezzel összefüggésben:
- Szükségesnek tartjuk az országos hatáskörű szervek **jogállásának egységesítését.**
- Előrelépésként értékelnénk, ha **jogszabály egyértelműen felsorolná (nevesítené)** az országos hatáskörű szerveket.
- Szükségesnek tartjuk továbbá annak egyértelmű jogszabályi rögzítését, hogy **mely szerv jogosult** országos hatáskörű szerv **létrehozására, milyen szintű normában és milyen alapvető (minimális) tartalmi elemei** vannak az alapító jogszabálynak.
- Tisztázásra vár az országos hatáskörű szervek **irányítási-felügyeleti rendszere** is.
- Mellőzhetetlen - a fenti kritériumoknak megfelelően - az országos hatáskörű szervekre vonatkozó **korábbi jogszabályok deregulációja.**

4. A központi igazgatás korszerűsítése során mindenképpen figyelembe kell vennünk, hogy a fejlett polgári demokráciák államaiban a közigazgatási feladatok ellátásában a hagyományos államigazgatási szervek mellett új típusú szervezetek is részt vesznek.

Az indirekt közigazgatási szervek szerepe valamennyi országban jelentős és súlyuk a működésük során jelentkező negatív vonások ellenére sem csökkent. A közfeladatok ellátásában az államigazgatás számos területén hatékonyan és eredményesen vesznek részt; **főként ott különösen elterjedtek, ahol a közigazgatás szolgáltatási eleme a domináns.** Így különösen: a szociális igazgatás, a szociális szolgáltatások és az ágazati mobilizáció (infrastruktúra kiépítése) területén töltenek be kiemelkedő szerepet.

A támogatók mellett az ellenzők (feltételesen támogatók) táborra arra irányítja rá a figyelmet, hogy az indirekt közigazgatási szervek alkalmazása a közfeladatok ellátására mindenképpen körültekintést igényel: **e szervtípus nem alternatívája, csupán**

kiegészítője lehet a hagyományos államigazgatási szervezetrendszernek.

Fel kell tehát térképezni, hogy a központi igazgatás mely területén lehet eredményes az indirekt közigazgatási szervek alkalmazása és mindemellett **meg kell teremteni az új jogintézmények jogszabályi alapját is!**

5. Amint e fejezet elején jeleztük, nem volt szándékunk megismételni az értekezés minden korábbi fejezetében tárgykörönként megfogalmazott konkrét és részletekbe menő javaslatainkat. E helyütt csak a sarokpontokhoz szerettünk volna még egyszer kitenni egy-egy (néha piros) felkiáltó jelet.

Azzal azonban, hogy dolgozatunkban minden általunk felvetett kérdésben **konkrét javaslatokat fogalmaztunk meg**, nem állt szándékunkban végérvényesnek szánt kinyilatkoztatásokat tenni. Az egyes kérdésekben azért foglaltunk egyértelműen állást - bár tudva, hogy a közigazgatásban szinte minden megoldásnak hátrányai is vannak az előnyös vonások mellett - mert véleményünk szerint **a közigazgatás korszerűsítése csak konkrét és határozott lépések mentén képzelhető el.**

A közigazgatási reformkonceptióra is figyelemmel megfogalmazott javaslatainkkal minden bizonnyal vitába lehet szállni, de bízunk benne, hogy így munkánk további gondolatok és kutatások elindítója és inspirálója lehet; hozzájárulva ezzel egy valóban korszerű, a jogállami és a piacgazdasági környezetnek is megfelelő mainál fejlettebb közigazgatási rendszer kialakításához.

Jegyzetek az I. fejezethez

1. **Roman Herzog:** Verwaltung und Verwaltungsrecht in einer freiheitlichen Industriegesellschaft, 1970., 9. old.

2. lásd többek között:

- **Balázs István:** A minisztériumi titkárságok helye és szerepe a minisztériumi szervezetben és döntéshozatali mechanizmusban. ÁSZI, Bp., 1987.

- **Dudás Ferenc:** A központi irányítás tervszerűsítésének lehetőségei a minisztériumokban, különös tekintettel a koordinációra, Bp., 1995. (Kézirat).

- **Pillér András:** Gondolatok a minisztériumok korszerűsítéséhez, ÁSZI, Bp., 1991.

- **Sárközy Tamás:** Az 1994-es választások után létrejövő kormányzati struktúra alapvonása. Bp., 1993. (Kézirat).

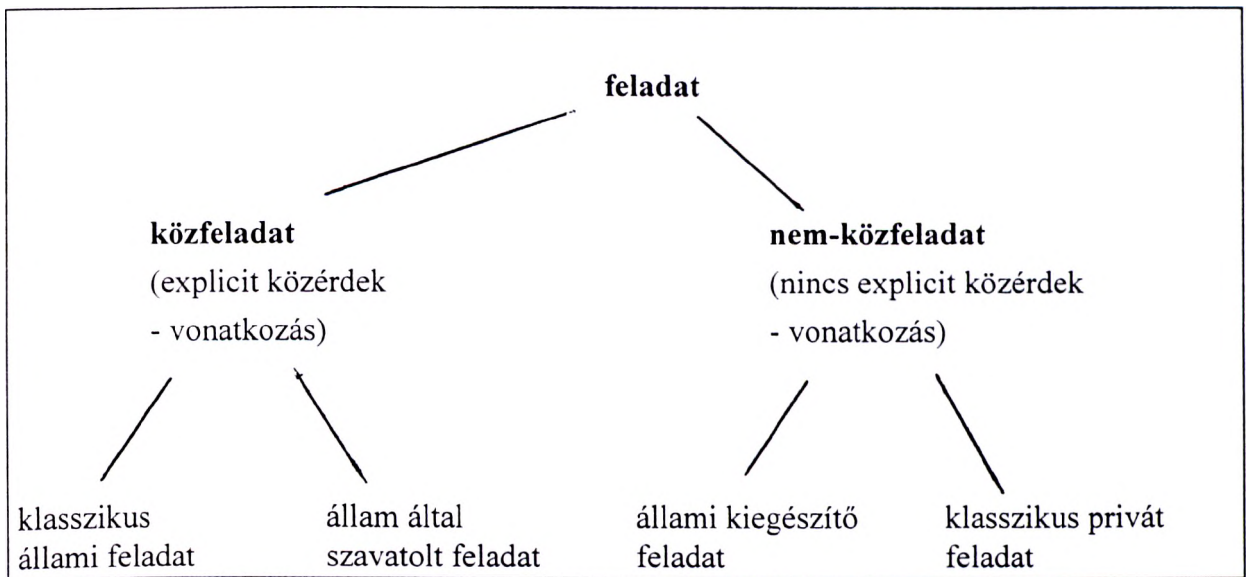
Jegyzetek a II. fejezethez

1. **Helmut Willke**: Entzauberung des Staates, Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie, 1983.
2. **Helmut Willke**: Ironie des Staates, 1992.
3. **Rüdiger Voight**: Abschied vom Staat-Rückkehr vom Staat? 1993.
Gunnar Folke Schuppert: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder "Bringing the State Back In?", in: Der Staat, 1989/91. old.
4. **Gunnar Folke Schuppert**: Rückzug des Staates? - Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrisen und politischer Neubestimmung; in: Die öffentliche Verwaltung, 1995/761-770. old.
5. **Carl Böhret**: Ist der Staat noch zu retten? Chancen und Risiken von Modernisierung; in: Verwaltungsmodernisierung im Funktionalen Staat, Speyerer Arbeitshefte 107/1997., 1-16. old.
Peter Saladin: Wozu noch Staaten? - Zu den Funktionen eines modernen, demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, 1995.
6. **Ernst Forsthoff**: Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Bd. I. 1961, 1. old.
7. **Ld. Forsthoff**: hiv. mű: 3. old.
8. **Thomas Ellwein**: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre; 1966, (32-36. old.)
9. **Hans Julius Wolf**: Verwaltungsrecht I., 1968, § 2; Ugyanezzel a meghatározással találkozhatunk már **Ernst Raschnál** is. In: Die staatliche Verwaltungsorganisation, 1967., 7. old.

10. **Heinrich Siedentopf**: Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktion des öffentlichen Dienstes, 1973., 36-45. old.
11. **Reimut Jochimsen**: Der öffentliche Haushalt, 1972., 129. old.
12. **Bernd Becker**: Zentrale nichtministerielle Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: Verwaltungs - Archiv, Bd. 69., 1978., 149. old.
13. **Eberhard Laux**: Organisation der Ministerien, 1972., 19. old.
14. Id. részletesen **Gerhard Brinkmann**: Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, 1976., 12. old.
15. **Thomas Ellwein/Ralf Zoll**: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, 1973., 209-304. old.
16. **Frido Wagener**: Forschungsprogramm Staatsorganisatio, 1979., 21-27. old.
17. **Hans-Peter Bull**: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1977., II. rész, 13-19. §-ok
18. **Werner Thime**: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung; in: Klaus König/Hans Joachim von Oerzen/Frido Wagener: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, 177-202. old.
19. A Német Alaptörvény 87-89. cikkei az utóbbi 30 évben a 87 b-d pontok által állandóan bővültek.
20. **Josef Isensee**: Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat; in: Handbuch des Staatsrecht III., 1988, 1-82. old.

21. **Karl Peter Sommermann:** Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen; in: Der Staat, 1993., 430-447. old.
22. **Detler Merten:** Über Staatsziele, in: Die öffentliche Verwaltung, 1993/368-377. old.
23. **Christoph Gusy:** Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe - Verfassungsfragen der "Staatsaufgabe Sicherheit", in: Die öffentliche Verwaltung, 1996/573-583. old.
24. **Hanspeter Kriesi:** Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, 1980., 27-29. old.
25. **Roman Herzog:** Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit; in: Handbuch des Staatsrechts III. 1988., 83-120. old.; R. Herzog **Jellinek** idézi, aki szerint az állami feladatok nem absztrakt-teoretikus jellegűek, hanem azokat csak konkrét államok vonatkozásában, a mindenkori fejlettségi szintjükön lehet megállapítani. in: Allgemeine Staatslehre, 1914., 595. old.
26. **Peter J. Tettinger:** Öffentliche Verwaltung in der sozialen Marktwirtschaft, Die öffentliche Verwaltung, 1991./1037-1095. old.
27. **Maximilian Wallerath:** Aufgaben und Aufbau öffentlicher Verwaltung im Wandel, in: Die Verwaltung, 1992./157-173. old.
28. **Hans-Detlef Horn:** Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus - zur Suche nach Organisationsprinzipien im Kampf ums Gemeinwohl, in: Die Verwaltung, 1993/545-573. old.
29. **Schmitt Glaeser:** Position der Bürger, 1980., 154. old.
30. ld. **Hans-Detlef Horn:** hiv. mű: 570-572. old.

31. in: Forderungen zur Verwaltungsreform, Stellungnahmen Karl-Bräuel-Institut des Bundes der Steuerzahler, Nr. 26., 1995., 18-19. old.
32. **Günter Gaentzsch**: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung- Bestandsaufnahme und Kritik-, Speyerer Forschungsberichte 113., 1992., 147. old.
33. ld. részletesen: **G. Gaentzsch**: hiv. mű: 68-69. old.
34. ld. részletesen : **G. Gaentzsch**: hiv. mű: 63-67. old.
35. ld. részletesen : **G. Gaentzsch**: hiv. mű: 153-154. old.
36. ld. részletesen : **G. Gaentzsch**: hiv. mű: 273-302. old.
37. ld. részletesen : **G. Gaentzsch**: hiv. mű: 136. old.
38. **G. Gaentzsch**: hiv. mű: 135. old.
39. **Rainer Wahl**: Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht; in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G. F. Schuppert: Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993., 177-218. old.
40. **Christoph Reinhard**: Neue Steuerungsmodelle in der Deutschen Kommunalverwaltung, 1994., 39-40. old.



41. **Gunnar Folke Schuppert:** Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand, private Anbieter und Organisationen des Dritten Sektors; in: Jörn Ipsen: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1993., 17. old.

42. **Gunnar Folke Schuppert:** Rückzug des Staates, - Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrisis und politischer Neubestimmung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1995/769. old.

	Gewährleistungs- verantwortung	Finanzverant- wortung	Vollzugs- verantwortung
staatliche Kernaufgabe	●	●	●
staatliche Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgabe mit Finanzverantwortung	●	●	○
staatliche Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgabe ohne Finanzverantwortung	●	○	○
private Aufgabe	○	○	○

● a felelősség az állami szerveknél

○ nem állami szervezetek felelőssége

43. **Peter Eichhorn:** Neue Organisationsmodelle auf dem Prüfstand-Leistungsanreize um jeden Preis? in: Reformmodell Verwaltung, Bad Kissingen 1995/58-71. old.
44. **Rainer Hartmann:** Gesetzgeber und Verwaltungsreformen, 1973., 14-16. old.
45. **Klaus König:** Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, in: Speyerer Forschungsberichte 155, 1995.,
46. **Klaus König:** Zur postindustriellen Verwaltung, in: ugyanő: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte 155. 1995/1-20, old.
47. ld. **K. König.** hiv. mű: 10-13. old.
48. **Klaus König:** Öffentliche Verwaltung - nach der Moderne, in: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte 155, 1995/85. old.
49. **Magyary Zoltán:** Magyar közigazgatás, 1942., 72. old.
50. ld. **Magyary Zoltán:** hiv. mű: 174. old.
51. **Magyary Zoltán:** A mai közigazgatás lényege és feladatköre; in: A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947; 327-328. old.
52. ld. részletesen: Az államigazgatás-tudomány feladatai a szocialista országokban, in. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 1964. 33. sz. 3-117. old.
53. in: Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Budapest, 1980. 153-164. old.
54. **Berényi Sándor:** A szocialista államigazgatási rendszer feladatai, in: Berényi/Szamel/Baracka/Ivancsics: Magyar államigazgatási jog; 1984., 84-85. old.

55. **Berényi Sándor:** Közigazgatás a modern társadalomban, 1990.
56. **Berényi:** hiv. mű: 61. old.
57. ld. részletesebben Berényi: hiv. mű 62-65. old.
58. ld. részletesebben: hiv. mű: 68-75. old.
59. ld. részletesebben: hiv. mű: 76-78. old.
60. **Balázs István:** Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre; in: Válogatott tanulmányok, MKI, Bp., 1992., 149-162. old.; ugyanő: Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban; in: Adalékok a közigazgatás reformjához; MKI, Bp., 1992. 10-19. old.
61. ld. részletesen: **Balázs István:** Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre; 150. old.
62. **Balázs István:** Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban; 17-18. old.
63. Ld. u.ott.
64. **Walter Jellinek:** Verwaltungsrecht, 1931., 31. old.
65. "**Kabinettskommission** zur Vorbereitung der Verwaltungsreform in Hessen (1649)"; Die Verwaltungsreform in Hessen, 27-28. old.
66. **Gutachten** des Präsidenten des Bundesrechnungshofes über die Organisation der Landesregierung und Landesverwaltung in Schleswig-Holstein, 1950., 17. old.
67. **Gutachten** der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung in Bayern, 1955, 58. old.

68. **Ekkehard Geib:** Um die staatliche Mittelinstanz, in: DVBl. 1957/405-408. old.
69. **Denkschrift** der Landesregierung von Rheinland-Pfalz über die Verwaltungsvereinfachung, 1964; in: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, 159. old.
70. **Jahresbericht** 1966 der Sachverständigenkommission für Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen; 39. old.
71. Bezirksreform in Niedersachsen - **Gutachten** der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1968., 6-7. old.
72. **Friedrich Fonk:** Die Behörde des Regierungspräsidenten, in: Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 36., 1967., 57. old.
73. **EntschlieÙung** der Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen, in: Verwaltungsreform in Hessen, 1967., 22-23. old.
74. **Sachverständigengutachten** zur lokalen und regionalen Verwaltungsneugliederung in Schleswig-Holstein, 1968, 341. old. (A bizottságot vezető államtitkár után a jogirodalomban sokszor "Loschelder-Gutachten"-ként is jegyzik.)
75. **Thomas Fraatz-Rosenfeld** idézi **Jaumann:** Aufgaben der Ministerialverwaltung nach dem "10-Punkte - Programm zur Reform des Öffentlichen Dienstes" c. kéziratát; in: **Fraatz-Rosenfeld:** Zur Ineffizienz der Gemengelage von Ministerialaufgaben und Ausführungsverwaltungsaufgaben innerhalb einer Verwaltungsbehörde, 1984., 29. old.
76. **Projektgruppe** beim bayerischen Staatsministerium des Innern, 1970., 12. old.
77. **Gutachten** über die Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, 1972., 44-46. old.

78. **Eberhard Laux:** Gutachten zur Führungsorganisation der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1971., 14. old.
79. **W. J. M. Mackenzie:** Die Struktur der zentralen Verwaltung, in: **Teo Stammen:** Strukturwandel der modernen Regierung, 1967, 60-93. old.
80. **Mackenzie** a "Haldane-Bericht" értékeléséről ld. hiv. mű: 62-65, 90-92. old.
81. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern.
82. **Bericht** der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, 1972, 36-40. old.
83. **Eberhard Laux:** Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, 1973, 20. old.
84. ld. részletesen: **Frido Wagener:** Einwohnerzahl und Aufgaben-erfüllung der Länder, Speyer 1972., 12-15. old.
85. **Bernd Becker:** Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden-Strukturfolgen programmierten und nicht-programmierten Verwaltungsaufgaben, in: Die Verwaltung 1976/271-296. old.
86. **Thomas Ellwein:** Regieren und Verwalten, 1976, 126. old.
87. **Karl Reinhard Hinkel:** Zur funktionalen Neuordnung der Landeszentralinstanz, 1976, (Dissertation)
88. forrás: **K. R. Hinkel:** hiv. mű: 198-205. old.
89. ld. részletesen: **Josef Köble:** Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder; Schriftenreihe der Hochschule

Speyer, Bd. 52, 1973, 45-48. old; ugyanő: Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzleirichtlinien und Kabinettentscheidungen) überholt? in: Die öffentliche Verwaltung, 1973/1-14. old.

90. **Emil Guillaume:** Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung; Schriftenreihe Politik und Verwaltung, 1966/22-29, 52. old.
91. **Werner Thime:** Verwaltungslehre, 1977, 143. old.
92. **Franz-Josef Antwerpes:** Funktionalreform in Nordheim-Westfalen, 1978., 43. old.
93. **Wolfgang Roters/Wolfgang Ballke:** Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene, 1979., 126. old.
94. **Thomas Fraatz-Rosenfeld:** Zur Ineffizienz der Gemengelage von Ministerialaufgaben und Ausführungsverwaltungsaufgaben innerhalb einer Verwaltungsbehörde, 1984, (Dissertation), 48-70. old.
95. **Thomas Fraatz-Rosenfeld:** hiv. mű: 71-94. old.
96. ugyanő: 83-86. old.
97. ugyanő: 136-158. old.
98. **Th. Fraatz-Rosenfeld** megjegyzi, hogy ugyanakkor van néhány határterület, ahol a három fent említett kritérium alapján nem lehetséges az egyértelmű elhatárolás (pl. a tervező miniszteriális igazgatás feladatai sok esetben hasonlóak a tervező végrehajtó közigazgatási feladatokhoz. ld. hiv. mű: 161. old.
99. **Klaus König:** Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1997/240. old.

100. **Karl Reinhard Hinkel:** hiv. mű: 27-28. old.
101. **Erhard Treutner:** Rechtsform und Verwaltung in der bürgerlichen Gesellschaft, in: E. Treutner/Stephan Wolff/Wolfgang Bonß: Rechtsstaat und situative Verwaltung - zu einer sozialwissenschaftlichen Theorie administrativer Organisationen, 1978., 31. old.
102. **Gunnar Folke Schuppert:** Rückzug des Staates? in: DÖV 1995/761-770. old.
103. ld. erről II. rész 20. pont.
104. **Volker Busse:** Verfahrenswege zu einem "schlankeren Staat", in: Die öffentliche Verwaltung 1996/389-396. old.
105. ld. erről részletesen **V. Busse:** hiv. mű 391-395. old.
106. **Carl Böhret:** Verwaltungsmodernisierung im Funktionalen Staat: Chancen und Risiken; in: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte 107, 1997.
107. **Carl Böhret:** Ist der Staat noch zu retten? Chancen und Risiken von Modernisierung, in: hiv. mű: 1-16. old.
108. **Carl Böhret:** Verwaltungsmodernisierung noch wegen des Sparzwangs? in: hiv. mű 22-35. old.
109. **Thomas Ellwein:** Das Dilemma der Verwaltung; Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, 1994., 56-58. old.
110. ld. 7. lábjegyzet.

Jegyzetek a III. fejezethez

1. "A kormányzás akkor vált ki az államfői funkciók köréből, amikor az 1848-i nagy alkotmányjogi reform elfogadta azt az alapelvet, hogy az államfő csak uralkodik, de nem kormányoz." in: **Erekly István**: Közigazgatás és önkormányzat, Budapest, 1939., 169-192. old.
2. A négy országos főméltóság együttesen a királyi kisebb, vagy belső tanácsot alkotta; a főpapokkal és főurakkal kibővítve nevezték nagyobb, vagy külső királyi tanácsnak. [**Vasváry Ferenc**: A magyar közigazgatás központi alapszervei Budapest 1902., 180. old.]
3. **Molnár Kálmán**: Magyar közjog. Budapest, 1929., 647. old.
4. **Molnár Kálmán**: hiv. mű. 647. old.
5. Az Anjou-kor elején a tárnokmester helyébe a főkinccstartó lépett.
6. A kormányshékek szervezeti felépítésének és feladatának alakulását **Csizmadia Andor**: Magyar állam- és jogtörténet c. munkájában részletesen elemzi.
7. A helytartótanács állandó szervezete az 1723. évi Országgyűlésen alakult ki.
8. Vasváry: hiv. mű. 185. old.
9. A törvényhatóságok feletti felügyeleti jog ellátása érdekében a törvényhatóságok költségelöirányzatukat s házipénztáruk kimutatását évenként; jegyzőkönyveiket pedig negyedévenként kötelesek voltak a helytartótanácsához felterjeszteni.
10. 1848: III. tc. 6. §.

11. A kinevezés tekintetében is korlátozott volt a király jogosítványa annyiban, hogy kormányt csak olyan parlamenti pártból vagy csoportból nevezhetett ki, amely mögött az országgyűlés többsége állt.
12. Alkotmányjogilag tehát az a helyes, ha minisztériumnak a miniszterek testületét hívjuk. A kialakult gyakorlatban azonban már ekkor az egyes miniszterek által vezetett osztályokat nevezték minisztériumnak. (**Martonyi János**: Magyar közigazgatási jog, Kolozsvár, 1943.)
13. 1848: III. tc. 2., 3. és 11. §-a
ld. **Ladik Gusztáv**: Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta, Budapest, 1932., 22. old.
14. Az 1848/49. évi népképviselői országgyűlés határozata. Szövegét ld. **Beér-Csizmadia**: Az 1848/49. évi népképviselői országgyűlés, Bp. 1966., 414-415. old.
15. Ld. ehhez különösen:
Ladik Gusztáv; Közigazgatásunk fejlődése 1867. óta, Bp., 1932.
Vasváry Ferenc: A magyar közigazgatás központi alapszervei, Bp. 1902.
Fésüs György: A magyar közigazgatási jog kézikönyve, Bp. 1987.
Tomcsányi Móric: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, Bp. 1933.
16. Amint már korábban utaltunk rá, az 1848: III. tc. még egy minisztériumról és annak osztályairól rendelkezett, azonban a gyakorlat és a szakirodalom is, az egyes osztályokat minisztérium elnevezéssel illette. A továbbiakban mi is ebben az értelemben használjuk a minisztérium kifejezést.
17. **Márffy Ede**: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Bp. 1926) c. munkájában át nem ruházható hatáskört nem említi: "tetszése szerint átruházhatja" (73. old.)

18. Márffy hiv. mű. 73. old.

19. Vasváry hiv. mű. 204. old.

20. Vasváry hiv. mű. 202. old.

21. Martonyi János: Magyar közigazgatási jog, Kolozsvár, 1943., 37. old.

22. Képesítési előírásokat tartalmazott a köztisztviselőkre nézve az 1883: I. tc., az 1929: XXX. tc. és az 1933: XVI. tc.

23. Ld. pl. **Martonyi** hiv. mű.

A segédhivatalok tekintetében annyi változás történt, hogy a kormányzó segédhivatalaként a polgári és a katonai iroda mellett gazdasági iroda is működött.

24. ld. részletesen **Vasváry** hiv. mű. 177-180. old.

25. **Csiky Kálmán**: A magyar közigazgatási jog kézikönyve, Budapest, 1899., 43-47. old.

26. ld. **Csiky Kálmán**: hiv. mű: 47. old.

27. Felvetődik, hogy meddig terjed a kormánynak az a jogosítványa, hogy a törvényeket módosítja ill. felfüggeszti? **Csiky Kálmán** szerint erre két megoldás létezik: "**Az alkotmány** eleve megszabja és **körülírja** e jog határait. Ennek hiányában pedig irányelveként kell tekinteni, hogy a szükségrendelet soha **nem érintheti az alkotmány alapját**, tehát azon törvényeket, amelyek alapján nyugszik magának a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak a működése." Továbbá: csak olyan esetekben alkalmazhatja a kormány, ha a "fenyegető veszély sürgős volta nem engedi bevárni a törvényhozás intézkedését, vagy a törvényhozás olyan helyzetben van, hogy feladatainak teljesítésére képtelenné válik." (**Csiky Kálmán**: hiv. mű.45. old.)

28. **Ladik Gusztáv:** Tételes közigazgatási jogunk alaptanai. Szombathely, Martineum Könyvnyomda Rt., 17. old.
29. Eredetileg a vallás- és közoktatásügyi miniszter mellett miniszteri biztosként szerepelt feladatai bővülésével 1938-ban kapott kormánybiztosi rangot.
30. Az 1937: VI. tc. a Tanács illetékességét kiterjesztette a Budapest mellett fekvő, közigazgatásilag különálló hat megyei városra és 40 községre is.
31. **Márffy:** hiv. mű. 73. old.
32. **Csiky Kálmán** nyomán (A magyar közigazgatási jog kézikönyve, Bp. 1899.) az alábbi fontosabb minisztériumi hatáskörök rögzíthetők:

A belügyminisztérium:

A belügyminisztérium hatásköre kiterjedt a "beligazgatás összes ügyeire", a népességi, a közegészségi, a rendészeti, a közjótékonyági és az árvaügyekre.

Feladatait az elnöki osztályon kívül nyolc főosztály látta el. A főosztályok a következő módon épültek ki. 1. közjogi; 2. vármegyei; 3. törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsú városi közigazgatási; 4. községi; 5. rendészeti; 6. közegészségügyi; 7. alapítványi és jótékonyági; valamint 8. árvaügyi osztály.

A Pénzügyminisztérium:

A pénzügyminiszter hatásköre kiterjedt Horváth-Szlavónországra is. Jogkörében kezelte az állam vagyont, összes bevételeit és kiadásait, vezette az államháztartást.

Szervezete az elnöki osztályon kívül kilenc főosztályra és 24 ügyosztályra tagolódott. A főosztályok tárgy szerinti beosztása a következő: 1. pénztári, hiteli, vasúti és közgazdasági ügyek; 2. pénzügyigazgatóságok, adófelügyelő, központi díj- és illetékszabási hivatal, számvevőségek és adóhivatalok személyes ügyei, a horvát ügyek; 3. egyenes adók; 4. bélyeg és jogilletékek, díjak; 5. közvetett adók; 6. határvám, dohány- és lottójövedék; 7. bányászat és sajtójövedék; 8. államjóságok és jogügyek; 9. állandó kataszter, földadó-nyilvántartás és államnyomda.

Kereskedelemügyi minisztérium:

A kereskedelemügyi minisztérium hatásköre "a kereskedés, ipar és közlekedés ügyeit foglalta magába a magyar korona összes országaira kiterjedőleg". Feladatához tartozott többek között az ipar- és kereskedelmi

vállalatok, takarékpénztárak, hitelintézetek feletti főfelügyelet gyakorlása; a vásártartási jogosítványok engedélyezése; a súly és mértékek feletti felügyelet; és a külföldön lévő osztrák-magyar konzulátusok felállítása.

A minisztériumnak az elnöki osztályon kívül kilenc szakosztálya volt: 1. törvényhatósági és községi közutak, az államépítészeti hivatalok személyes ügyei; 2. államutak, műszaki ügyek; 3. Dunahidak; 4. tengerészeti, behajózási ügyek, fiumei építkezések, Vaskapu ügyei; 5. vasútak és állami gyárak ügyei; 6. kereskedelmi ügyek; 7. posta- és távirda-vezérigazgatóság, posta, távirda és távbeszélő ügyei; 8. ipar- és belkereskedelmi ügyek; 9. iparfejlesztés, kereskedelmi és iparkamarák, ipari és kereskedelmi oktatás, munkásvédelem.

Földművelésügyi minisztérium:

A földművelésügyi minisztérium hatásköre kiterjedt a földművelési, mező-, erdő- és bányagazdasági, az állattenyésztési és az állategészségi, valamint a vízi ügyekre is.

A minisztérium teendőit az elnöki osztályon kívül nyolc főosztályban végezte: 1. erdészet, erdőrendezés, erdőfelügyelőség; 2. lótenyésztés, gazdaságok; 3. állategészségügy és állatbiztosítás; 4. gazdasági szakoktatás, állattenyésztés és földművelés, kertészet; 5. vízügyek, dunai és tiszai ügyosztály, vízjogi engedélyezések; 6. borászat, szőlészet; 7. telepítési, munkás és cselédügyek; 8. mezőrendőrség és közigazgatás.

Vallás- és közoktatásügyi minisztérium:

A minisztérium hatáskörébe tartozott a vallás és közoktatási ügyek vezetése. Vallási ügyekben e minisztérium végezte mindazon közigazgatási teendőket, amelyek a királynak az egyházak felett gyakorolt főfelügyeleti jogából eredtek. Feladata volt továbbá a közoktatásügy vezetése; kinevezésre felterjesztette az egyetemek tanárait és a tankerületi főigazgatókat; megerősítette a rektorok és dékánok választását; kinevezte az állami kezelés alatt álló felsőbb középiskolák és a népoktatási tanintézetek igazgatóit és tanárait, valamint a tanfelügyelőket. Hatásköre a Horvát-Szlavón országok területére nem terjedt ki. Feladatait a minisztérium az elnöki osztályon kívül 12 ügyosztályban végezte: 1. római és görög katolikus papság ügyei; 2. egyéb egyházak ügyei; 3. művészeti iskolák és műintézetek; 4. egyetemek, jogakadémiák, Tudományos Akadémia, Kisfaludy Társaság; 5. tankerületi főigazgatóságok, középiskolák, tanárképző intézetek; 6. elemi népoktatás, kisdédóvás, polgári iskolák; 7. emberbaráti intézetek; 8. vallás- és tanulmányi alap és az összes alapítványok jogi és pénzügyei; 9. vallás- és tanulmányi alap, az egyetemi alap és a Teréziánus alapítvány birtokainak gazdasági kezelése; 10. ugyanazon alapok uradalmainak erdészeti ügyei; 11. országos tanítói nyugdíj- és gyámalap; 12. építkezések.

Igazságügyi minisztérium:

A minisztérium hatáskörébe tartozott - a katonai bíraskodás kivételével - az igazságügy igazgatási teendőinek ellátása. Ennél fogva felügyeletet gyakorolt a kir. bíróságok és ügyészségek, az ügyvédi és közjegyzői kamarák, valamint a börtönök, a fogházak és a fegyházak felett; kegyelmezési ügyekben felterjesztéseket intézett a királyhoz; kinevezte illetve kinevezésre előterjesztette a kir. bíróságok és ügyészségek tagjait.

Szervezete az elnöki osztályon kívül négy ügyosztályra tagolódott. Segéd- és kezelőhivatalai a számvevőség és az iktató-, irattári- és kiadó-hivatal mellett kiegészültek a központi telekkönyvi hivatallal, a bírósági vegyészeti hivatallal és az igazságügyi orvosi tanáccsal.

Honvédelmi minisztérium:

A honvédelmi minisztérium hatásköre az ügyek két nagy csoportját foglalta magába: a/ a m. királyi honvédség és népfelkelés ügyeit; b/ a közös hadsereg magyar csapatra vonatkozó azon ügyeit, amelyeket a törvények nem utaltak a közös hadügyminiszter hatáskörébe. A honvédelmi minisztérium feladatait az elnöki osztályon kívül hat csoportba sorolt 19 ügyosztályban tárgyalta.

A király személye körüli miniszter:

A miniszter hatáskörét az 1848: III. tc. úgy határozta meg, hogy hazánkat az örökös tartományokkal közös ügyekben képviselje. A magyar hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazásához és a katonai hivatalokra történő kinevezésekhez a királynak e miniszter ellenjegyzésére volt szüksége.

Feladata és hatásköre 1867-ben a közös minisztériumok felállításával csökkent, hiszen ezek átvették korábbi teendőinek jelentős részét. Feladatához tartozott továbbra is: a kormány képviselte a király mellett, az udvari hivatalokkal való érintkezés, a miniszterek felterjesztéseinek közvetítése, útlevelek kiadása, kitüntetések adományozása körüli eljárás.

A király személye körüli miniszter teendőit két ügyosztályban végezte: I. Osztályhoz tartoztak: a miniszterelnöki, bel-, igazság- és pénzügyminiszteri felterjesztések, a világi személyeket érintő címek, kitüntetések; az útlevelek kiadása. A II. osztály feladatköre: A vallás- és közoktatásügyi, honvédelmi, közlekedési és kereskedelmi miniszteri felterjesztések; egyházi címek és kitüntetések; az útlevelek kiadása. A II. osztály feladatköre: A vallás- és közoktatásügyi, honvédelmi, közlekedési és kereskedelmi miniszteri felterjesztések; egyházi címek és kitüntetések.

33. **Egyed István:** A magyar közigazgatási jog alaptanai Bp. 1947; in: A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1847-1947, Budapest, 1988. 188-203. old.

34. A részletes felsorolást ld. **Mihályffy László** hiv. mű 13-18. old., valamint 32. lábjegyzetnél.
35. A közös minisztériumok hatáskörét ld. részletesen: **Fésüs György**: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, 1987. 13-14. old.
36. Ld. részletesebben: **Ladik Gusztáv**: Közigazgatási jogunk fejlődése 1867 óta. Budapest, 1932., 22-25. old.
37. **Csizmadia Andor**: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976., 309-310. old.
38. Az alkotmány alapján a következő népbiztosságok működtek: 1. népgazdasági tanács, 2. külügyi, 3. hadügyi, 4. belügyi, 5. egészségügyi, 6. népjóléti és közegészségügyi, 7. közoktatási, 8. német, 9. ruszin népbiztosság. Ld. részletesebben: **Csizmadia Andor**: hiv. mű. 324-325. old.
39. **A Belügyminisztériumnak alárendelt hatóságok:**
- az önkormányzati hatóságok,
 - a fővárosi államrendőrség,
 - a magyar királyi csendőrség,
 - a fiumei kormányzóság,
 - a földtehermentesítési pénzalap igazgatósága,
 - az adófőszámolási bizottságok,
 - az Országos Levéltár,
 - az állami anyakönyvi hivatalok és az anyakönyvi felügyelők,
 - az Országos Közegészségügyi Tanács,
 - a közegészségügyi felügyelők,
 - az országos tébolydák, országos kórházak és gyógyintézetek, és a központi himlőoltó intézet.
- A Kereskedelemügyi Minisztériumnak alárendelt hatóságok:**
- a m. kir. központi Statisztikai Hivatal,
 - kereskedelmi és iparkamarák,
 - szabadalmi hivatal és szabadalmi tanács,
 - m. kir. államvasútak igazgatósága,

- közúti kerületi felügyelők,
- m. kir. államépítészeti hivatalok,
- m. kir. posta- és távirda-igazgatóságok,
- m. kir. postatakarékpénztár,
- iparfelügyelők,
- Aldunai hajózási hatóság,
- a m. kir. tengerészeti hatóság Fiumében,
- állami központi mértékHITELESÍTŐ bizottság,
- zálogházak,
- áru- és értéktőzsde és ezek választott bírósága, és
- a központi védjegylajstromozó hivatal.

A Földművelésügyi Minisztérium alárendelt hatóságai:

- kerületi kultúrmérnöki hivatalok,
- folyammérnöki hivatalok,
- gazdasági szakiskolák,
- országos borászati kormánybiztos és a szőlészeti és borászati felügyelők,
- méhészeti, fatermesztési, gyümölcsészeti és selyemtermesztési közegek,
- Országos Kémiai Intézet, központi és állami vegykísérleti állomások,
- állami magvizsgáló állomások,
- dohánytermelési kísérleti állomás,
- állami rovarvadász állomás,
- m. kir. földtani intézet,
- országos meteorológiai és földmágnességi központi intézet,
- állattenyésztési felügyelőségek,
- lótenyésztési intézetek,
- állategészségügyi hivatalok, állatorvosi felügyelők,
- kincstári erdőhatóságok,
- belépő állomások és vesztegintézetek.

A Vallás- és Közoktatási Minisztérium alárendelt hatóságai:

- közalapítványi királyi ügyigazgatóság,
- Országos Közoktatási Tanács,
- Országos Képzőművészeti Tanács,
- Magyarországi Műemlékek Országos Bizottsága, és a
- tankerületi főigazgatóságok.

Az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási tekintetben alárendelt hatóságai:

- a királyi ügyészség,
- a királyi bíróságok,
- a legfőbb fegyelmi bíróság és az országos közigazgatási fegyelmi bíróság,

- az országos fegyintézetek,
- főfelügyelet szempontjából a békebírák, szolgabírák, és az ügyvédi és közjegyzői kamarák.

A Honvédelmi Minisztériumnak alárendelt hivatalok

- honvédségi főtörvényszék,
- fegyverzeti bizottság,
- m. kir. honv. lőszerbizottság,
- m. kir. és horvát-szlavón csendőrség, és
- a m. kir. koronaőrség.

40. **Egyed István:** A magyar közigazgatási jog alaptanai, Budapest, 1947., 194-195. old.

41. Ezek részletesen felsorolva:

A Miniszterelnökség tanácsadó szervei:

- Országos Statisztikai Tanács,
- Nemzetközi Önellósítási Tanács,
- Országos Sajtótanács.

A Belügyminiszter szakvéleményadó szervei:

- Országos Közegészségügyi Tanács,
- Országos Közlekedésrendészeti Bizottság,
- Kivándorlási Tanács.

A Pénzügyminiszter szaktanácsadó szervei:

- Országos Hitelügyi Tanács,
- Állandó Dohánytermelési Szaktanács.

A Földművelésügyi miniszter véleményező, javaslattevő szervei:

- Országos Erdőgazdasági Tanács,
- Országos Gazdasági Szakoktatási Tanács,
- Országos Szőlő- és Borgazdasági Tanács,
- Országos Mezőgazdasági Szociálpolitikai Tanács,
- Országos Telepítési Tanács.

Az Iparügyi miniszter tanácsadó szervei:

- Országos Kartell Bizottság,
- Országos Iparügyi Tanács,
- Iparfejlesztési Bizottságok.

A Kereskedelem- és Közlekedésügyi Miniszter szakvéleményadó szervei:

- Országos Közlekedésügyi Bizottság,
- Hajózási és Kikötőügyi Tanács,
- Országos Középítési Tanács,

- Robbanóanyag és Lőporegyedárusági Tanács.

A Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter javaslattevő, véleményező szervei:

- Országos Közoktatásügyi Tanács,
- Országos Felsőoktatási Tanács,
- Országos Irodalmi és Művészeti Tanács,
- Országos Képzőművészeti Tanács,
- Tankönyvügyi Bizottság,
- Országos Egyházművészeti Tanács,
- Szerzői jogi szakértő Bizottság.

Az igazságügyminiszter véleményadó szerve:

- az Igazságügyi Orvosi Tanács.

Forrás: **Mihályffy László:** A közigazgatás szervei. Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 48-56. old.

42. **Weis István:** A múlt és jövő közigazgatása in: Közigazgatásunk csődje, Bp., 1920., 110. old.
43. **Magyary Zoltán:** Magyar közigazgatás, Budapest, 1942. 67-69. old., A közigazgatási szervek számának növekedését rendkívül jól szemlélteti a monográfia 68. oldalán található 3. sz. ábra.
44. **Márffy:** hiv. mű: 67-69. old.
45. **Vasváry:** hiv. mű: 290. old.
46. **Erekly István:** Tanulmányok a vármegyei önkormányzatok köréből. Budapest, 1908.
47. **Egyed István:** Vármegyei önkormányzat, Budapest, 1929., 308-310. old.
48. **Koncz János:** Önkormányzat és közigazgatás, Budapest, 1937., 150. old.
49. Hasonlóan vélekedik **Kiszely Gyula** is: "Állami feladat sok van, de nem minden állami feladatot kell az állam központi szerveinek nyakába varrni, sőt nem is szabad."
Kiszely Gyula: A magyar alkotmányozás jövője, 145. old.

Jegyzetek a IV. fejezethez

1. **Beér - Kovács - Szamel:** Magyar államjog, Budapest, 1972., 237. old.
2. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 238. old.
3. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 238. old.
4. A tizennégy minisztérium: belügy, külügy, pénzügy, vallás- és közoktatásügyi, honvédelmi, földművelésügyi, kereskedelem- és szövetkezetügyi, közlekedési, igazságügyi, iparügyi, közellátásügyi, népjóléti, ujjáépítési és tájékoztatásügyi minisztérium.
5. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 238. old.
6. **Csizmadia Andor:** A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig; Akadémiai Kiadó, Bp., 1976., 534-535. old.
7. **Csizmadia Andor:** hiv. mű: 534. old.
8. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 238. old.
9. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 320. old.
10. 1949. évi XX. tv. 25. § (1) bek.
11. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 321. old.
12. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 329. old.
13. **Kmety Károly:** A magyar közjog tankönyve; Budapest, 1902., 371. old.
14. **Mónus Lajos:** A minisztériumok a változó időkben, Állam- és Igazgatás, 1989/3. sz. 264. old.

15. **Mónus Lajos:** hiv. mű: 264. old.
16. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 341. old.
17. **Beér - Kovács - Szamel:** hiv. mű: 341-342. old.
18. **Dunay Pál:** A kormány és a minisztériumok kapcsolatáról; Állam- és Igazgatás, 1984/7. szám, 623. old.
19. **Mónus Lajos:** A minisztériumok a változó időkben; Állam- és Igazgatás, 1989/3. szám, 263. old.
20. **Raft Miklós:** Szervezeti változások a kormányzati irányításban, Állam- és Igazgatás, 1988/5. szám, 385-386. old.
21. **Balogh Zsolt:** A központi közigazgatás rendszerének elméleti problémái (Jogirodalmi áttekintés), Budapest, 1987., 85. old.
22. **Balogh Zsolt:** hiv. mű: 86. old.
23. Többek között: **Müller György:** A kormányzati struktúra változásai 1987-1991; Magyar Közigazgatás 1991/12. száma
Müller György: A kormányzati működés és szervezet időszakos kérdéseiről, Magyar Közigazgatás, 1993/3. száma.
Kukorelli István: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei; Magyar Közigazgatás 1993/10. száma.
24. **Müller György:** A kormányzati struktúra változásai 1987-1991, Magyar Közigazgatás, 1991/12. szám, 1065. old.
25. **Müller György:** A kormányzati struktúra változásai 1987-1991, Magyar Közigazgatás, 1991/12. száma, 1065. old.
26. **Kukorelli István:** hiv. mű: 583. old.
27. Pl. 48/1991. (IX. 26.) AB. hat.
8/1992 (I. 30) AB. hat.
36/1992. (VI. 10.) AB. hat.

28. **Müller György:** A kormányzati működés és szervezet időszerű kérdéseiről; Magyar Közigazgatás, 1993/3. száma, 173. old.
29. **Müller György:** A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. Magyar Közigazgatás, 1991/12. száma, 1067-1068. old.
30. **Müller György:** A kormányzati működés és szervezet időszerű kérdéseiről, Magyar Közigazgatás, 1993/3. száma, 174. old.
31. **Ld. Kukorelli István:** hiv. mű: 583. old.
32. **Kukorelli István:** hiv. mű: 583. old.
33. A miniszterelnök helyettesítésének rendjét az 1/1994. (VII. 21.) ME. sz. r. előtt a 4/1992. (VII. 29.) ME. sz. r., valamint az ezt módosító 1/1993. (III. 3.) ME. sz. r. és a 3/1993 (XII. 22.) ME. sz. r. szabályozta.
34. **Balogh Zsolt:** hiv. mű: 82. old.
35. **Raft Miklós:** Szervezeti változások a kormányzati irányításban, Állam- és Igazgatás, 1988/5. száma, 386-387. old.
36. **Balázs István:** A minisztériumi titkárságok helye és szerepe a minisztériumi szervezetben és döntéshozatali mechanizmusban. ÁSZI, Budapest, 1987. 6. old.
37. **Pillér András:** A központi államigazgatási szervek belső szervezetének és működésének néhány kérdéséről, Állam- és Igazgatás, 1988/2.
38. **Farkas Imre - György István:** Elgondolások a minisztériumi struktúra korszerűsítésére, Magyar Közigazgatás 1990/6. sz.
39. **Kiss Elemér:** Milyen legyen a Kormány? Állam- és Igazgatás, 1988/12. sz.

40. **Verebélyi Imre:** A magyar közigazgatás modernizációja, Magyar Közigazgatás, 1992/11. szám, 641-652. old., 1993/2. szám, 113-115. old.
41. Felhasználtuk: **Kiss László:** A minisztériumi belső szervezet és koordináció problémái, Pécs, 1997. (kézirat)

Jegyzetek az V. fejezethez

1. **Helmut Karehnke:** Verkleinerung von Bundesministerien? in: DVBl. 1974 /801. old.
2. **Arnold Köttgen:** Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der Bundeseigenen Verwaltung; Jahrbuch des öffentlichen Recht, Bd. 3., 1954/109. old.; Bd. 11., 1962/266-270. old.
3. Die nichtministerielle Bundesverwaltung (Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, 1975, 86-90. old.
4. **Wolfgang Welz:** Ressortverantwortung im Leistungsstaat. Zur Organisation, Koordination und Kontrolle der selbständigen Bundesbehörden. [in: Schriftenreihen zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft (1988), Band 81., 108. old.]
5. **Arnold Köttgen:** Bundesregierung und oberste Bundesbehörden, DÖV. 1954., 4-10. old.
6. **Ernst Wolfgang Böckenförde:** Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964. 218. old.
7. **Thomas Ellwein:** Regieren und Verwalten, 1976, 125. old.
8. Die nichtministerielle Bundesverwaltung (Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, 1975., 126. old.
9. Ld. részletesen 8. lábjegyzet
10. **Wolfgang Welz:** hiv. mű 146. old.
11. **Helmut Karehnke:** hiv. mű 802-803. old.
12. **Wolfgang Welz:** hiv. mű 154. old.

13. **Wolfgang Welz:** hiv. mű 145. old.

14. **Hans-Joachim von Oertzen:** Verwaltungsämter und Generalbehörden zur Entlastung von Ministerien. [in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 1972, Band 52.]

15. Eredetileg a központi szervek közvetlenül a királynak voltak alárendelve és a Kabinet (Kormány) mellett álltak, azért, hogy a Kabinetet a király tanácsadó szervi szerepére korlátozzák. Később a király már csak formális elnöke volt a Kabinetnek. Ezáltal a király személyéhez kötődő központi szervek a Kabinettel kerültek némileg függőségi viszonyba. Ezen a fejlődésen alapul a központi szervek nagy függetlensége a miniszteri igazgatástól. Ez elsősorban e szervek vezetőjének pozíciójában fejeződik ki (a miniszter és az államtitkár között áll); továbbá: a miniszter nem adhat konkrét utasítást a központi szervnek, a lehetősége általános utasítások kiadására és a költségvetés összeállításánál való közreműködésre korlátozódik. ld. részletesen: **Oerzen:** hiv. mű 58. old.

16. **Karl Reinhard Hinkel:** Zur funktionalen Neuordnung der Landeszentralinstanz, 1976. 201. old.

17. **Karl Reinhard Hinkel:** hiv. mű: 202-205. old.

18. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű állami szervekről; Állam- és Igazgatás 1981/5. szám, 251. old.

19. **Mónus Lajos:** hiv.mű 252. old.

20. **Holló András:** Elvi és gyakorlati szempontok az országos hatáskörű szervek feladat- és hatáskörelemzéséhez. (Kézirat)

21. Ld. erről részletesen: **Mónus Lajos:** Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéséről; Bp., Kézirat

22. Ld. **Holló András** hiv. mű

23. **Timoránszky Péter**: Az országos hatáskörű szervek, Jogtudományi Közlöny, 1986/4. szám 161. old.

24. Ld. erről részletesen: **Holló András** hiv. mű.; **Mónus Lajos**: Az országos hatáskörű állami szervekről; Állam- és Igazgatás 1981/5. szám 252. old.; és **Mónus Lajos**: A minisztériumok a változó időben, Állam- és Igazgatás; 1989/3. szám 264. old.

25. **Berényi - Szamel - Baracka - Ivancsics**: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. BM Kiadó, 1984., Berényi Sándor: Az államigazgatás központi szervei c. fejezet hiv. mű: 429.

26. Ld.: **Holló András**: hiv. mű

27. Természetesen nemcsak a jogalkotási jogosultság tekintetében volt különbség a két vezető jogállásában, hiszen pl. kinevezésük rendje és ebből következően a felelősségük is eltérő volt.

28. Ld.: **Holló András**: hiv. mű

29. Pl. a KSH elnöke felügyelte az Állami Népeségnyilvántartó Hivatalt.

30. **Mónus Lajos**: Az országos hatáskörű szervekről, Állam- és Igazgatás, 1987/3. szám, 249. old.

31. **Timoránszky Péter**: hiv. mű: 165. old.

32. Azért nem minden esetben, mert - ahogy fentebb is utaltunk rá -, országos hatáskörű szerv vezetője is gyakorolt felügyeletet másik országos hatáskörű szerv felett.

33. **Mónus Lajos**: Az országos hatáskörű államigazgatási szervekről; Állam- és Igazgatás 1981/5. száma, 393-394. old.

34. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű államigazgatási szervekről, Állam- és Igazgatás, 1981/5. szám 392. old.
35. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű szervekről, Állam- és Igazgatás, 1987/3. szám, 247-249. old.
36. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű államigazgatási szervek helyzete az újrászabályozás után, Magyar Közigazgatás, 1994/1. szám 31. old. **Mónus Lajos** példákkal támasztja alá, hogy sok esetben még maguk az országos hatáskörű szervek sincsenek tisztában azzal, hogy a Kormány közvetlen irányítása alatt állnak-e, vagy sem.
37. Pl. az 1/1970 (VI. 11) OMFB. sz. r. rendelkezett az Országos Meteorológiai Szolgálat Szervezetéről.
38. Ld. erről részletesebben többek között: **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű államigazgatási szervekről, Állam- és Igazgatás, 1981/5. szám, 255. old.; **Timoránszky Péter:** hiv. mű: 162-165. old., **Ádám Antal:** A központi állami irányítás szervezeti és hatásköri problémái, Főirány Programiroda, Bp. 1983., 88. old., 210. old.
39. **Holló András:** hiv. mű: 939. old.
40. **Mónus Lajos:** A minisztériumi struktúra továbbfejlesztése, hiv. mű: 7-8. old.
41. **Mónus Lajos:** hiv. mű: 9-10. old.

Jegyzetek a VI. fejezethez

1. Magyarország Politikai Évkönyve. 1994. 665. old.
2. A Magyar Köztársaság Kormányának Programja 1994-1998. "Közjog-, jog- és közbiztonság" című fejezet.
3. "Az államháztartási reform közigazgatást érintő, 1996-ban tervezett intézkedései." Az Államháztartási reform-bizottság közigazgatási munkabizottsága. Budapest, 1995. július, 3-5. old.
4. **Vadál Ildikó:** Az országos hatáskörű szervekről - elfogulatlanul. I-II. Magyar Közigazgatás. 1995 évi 12. szám, 1996. évi 1. szám, továbbá ugyanő: "A dekoncentrált szervekre vonatkozó jogi szabályozás "sokszínűsége"," in: Európába megy-e a megye? Pécs, 1994. 122-127. old.
5. u.o.
6. Lásd különösen 5. jegyzet alatt!
7. **Emil Guilleaume:** Das Ressortsprinzip. DÖV 1960. 328. old.
8. **Klaus von Beyme:** Organisationsgewalt, Patronage und Ressortseinleitung im Bereich der Regierung. Die Verwaltung. 1969. 279. old.
9. **Gunnar Folke Schuppert:** Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Verselbständigte Verwaltungseinheiten (1981). 225-226. old.
10. **Gunnar Folke Schuppert:** hiv. mű 228-229. old.
11. **Klaus von Beyme:** hiv. mű 284. old.
12. **Klaus von Beyme:** hiv. mű 284-285. old.

13. Ez alól talán csak Finnország a kivétel, ahol az ország önállóvá válása óta (több, mint 60 éve) mindössze egy új minisztériumot, a környezetvédelmit hozták létre. (Az önállóvá válás első hónapjaiban a korábban hiányzó Védelmi- és Külügyminisztérium létrehozására került sor; a 40-es években rövid ideig Népjóléti Minisztérium működött; 1970-ben szétválasztással jött létre a Közlekedési- és Munkaügyi Minisztérium. Lásd részletesebben **Seppo Tiionen**: Der Finnische Staatsrat als politisches Führungsorgan und historisches Denkmal. Die Verwaltung. 1991. 423-443. old.

14. **Eberhard Laux**: Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 52. 1972. 19-36. old.

15. Az osztrák központi igazgatás reformjáról lásd részletesebben **Elisabeth Dearing**: Das Projekt "Verwaltungsmanagement" - Chancen einer Verwaltungsreform in Österreich. DÖV. 1992. 297-305. old.

16. **Manfred Builling**: Neue Organisationsstrukturen für die Leitung der Verwaltung. in: **Werner Thieme**: Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung. 1987. 72. old.

17. Például az 1973-74-es olajválság húzódik meg az Energy Research and Development Administration, illetve a Federal Energy Administration alapításának hátterében. Ezt zárja le Carter törvénytervezete a "Department of Energy" létrehozására;
 A "Military Establishment" a DOD előfutára;
 A "Federal Security Agency" a HEW előde;
 A "Housing and Home Finance Agency"-t a HUD követi.
 Lásd mindezt közelebbről és részletesebben **Rudolf Steinberg**: Politik und Verwaltungsorganisation zur Reform der Regierungs- und Verwaltungsorganisation unter besonderer Berücksichtigung der Obersten Bundesbehörden in den Vereinigten Staaten von Amerika. 1979.

18. **Gunnar Folke Schuppert:** hiv. mű 229-231. old.
19. u.o.
20. Részletesebben szól erről **A. Stappert:** Die Organisation der britischen Zentralregierung seit dem Ende der 50-er Jahre, insbesondere die Zentrale Leitung. Berlin, 1975.
21. **Christopher Wilkes:** Die Reform der Ministerialorganisation - Vergleich der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform mit der Builling Kommission. 476. old., in: Verwaltungsarchiv, 1989. 460-479. old.
22. **Harn Prior:** Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien - Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. 1968. 84. old.
23. Hasonló kételyeket fogalmaz meg **Rainer Klemmt** a miniszteriális igazgatást vizsgálva: "kérdéses, hogy vajon akár csak a lehetősége is fennáll-e minden közigazgatási ágazat minisztériumi igazgatásba való visszavonásának!" (Lásd: Die Verantwortlichkeit der Minister in Großbritannien. Juristische Studien. Bd. 71., 1983. 301. old.)
24. **Ernst Forsthoff:** Verwaltungsrecht I. 405. old.
25. **P. W. Kottman:** Die Rolle und die Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik - in den Niederland. 480. old. In: **Heinrich Siedentopf:** Regierungspolitik und Koordination. Schriftenreihe Hochschule Speyer. Bd. 57. 1976. 475-485. old.
26. **Gunnar Folke Schuppert:** hiv. mű 231-237. old.
27. **Kiss László:** Alkotmányozás és a közigazgatás korszerűsítése. In: Jegyzők III. Országos Konferenciája. Siófok. 1995. Szept. 14-16. 135. old.

28. A források közül a fontosabbak: Ausztria, Németország, Svájc, Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Portugália, Görögország, Hollandia, Belgium alkotmányai. A szakirodalomból:

Roman Loeser: Organisationsgesetze vom ausgehendem Mittelalter zur Bundesrepublik Deutschland - Quellsammlung (1987): Bundesgesetz vom 11. Juli 1973 über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz) módosítások: 1979. 01. 24., 1979. 12. 17., 1981. 05. 07.

Walter Barfuß: Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel - Eine Verfassungs - und Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur Zuständigkeit der Bundesminister (in: Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 7., Wien, 1968.,)

Wolfgang C. Müller: Österreichs Regierungssystem - Institutionen, Strukturen, Prozesse (in: Nachbar Österreich, 1988.); **Theodor Maunz - Günter Dürig - Roman Herzog:** Grundgesetz - Kommentar;

Roman Herzog: Grundgesetz 62.; **Roman Loeser:** Das Bundes-Organisationsgesetz (1988); **Ernst Rasch - Werner Patzig:** Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren (1962); **Manfred Dauster:** Die Stellung des Ministers zwischen Regierungschef, Parlament und Regierung nach dem Verfassungsrecht der Länder, 1984.; **Helmut Karehnke:** Überlegungen zur Organisation zentralen Regierungsaufgaben, DÖV. 1976; **Fritz W. Scharpf:** Grenzen der institutionellen Reform in: **Thomas Ellwein - Joachim Jens Hesse - Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf:** Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987.; **Werner Thime:** Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in: **König - Oerzen - Wagener:** Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981.; **Georg Sobotta:** Die Geschäftsführende Regierung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesländer, 1991.; **Joachim Jens Hesse - Thomas Ellwein:** Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland Band, I., II., 1992.; **Matthias Schmidt - Preuß:** Das Bundeskabinett - Ein Bericht aus der Praxis, in: die Verwaltung, 1988/21. szám; **Dietmar Seiler:** Planung in Bundesregierung und Bundesverwaltung; in: **König-Oerzen-**

Wagener: hiv. mü; Die Schweizer Konkordanzdemokratie - Elemente des Schweizerischen Regierungssystems, in: Die Schweiz; 1988.; **Thomas Fleiner - Gerster:** Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 1977.; **Christian Furrer:** Regierungsreform in der Schweiz - Zum Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung; in: Die Verwaltung, 1980/13. szám; **Wolfgang J. Gaede:** Das Kabinett in der französischen Verwaltung, in: Die Verwaltung, 1984/17. szám; **M. Duverger:** Institutions politiques et droit constitutionnel (Paris, 1966.,) in: **W. J. Gaede:** hiv. mü.; **Hans Jürgen Sonnenberger - Eugen Schweinberger:** Einführung in das französische Recht, 1986.; **Roman Schnurr:** Der Regierungschef und sein Apparat in der Regierungskoordination und in der Prioritätensetzung - Einleitende Bemerkungen; in: **Heinrich Siedentopf:** Regierungspolitik und Koordination, Schriftenreihe Hochschule Speyer, Bd. 57., **Hans Peter Bull:** Koordination des Regierungshandels-wieviel Öl braucht der Motor? in: **Thomas Ellwein - Joachim Jens Hesse - Renate Mayntz - F. W. Scharpf:** Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft Bd. 5./1991.; **P. W. Kottman:** Die Rolle und die Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik - in den Niederland; in: **Heinrich Siedentopf:** hiv. mü.; **Eberhard Laux:** Nichthierarchische Organisationsformen in den Ministerien in: **Eberhard Laux:** Aktuelle Probleme der Ministerial-Organisation, 1971.; Közzszektor - Az OECD tagországok közigazgatásának jellege, Bp. 1993.;

29. **Takács Albert:** A központi igazgatás alkotmányos szabályozása In: Jegyzők III. Országos Konferenciája. Siófok. 1995. Szept. 14-16., Magyar Közigazgatási Kamara, Bp. 1995., 115. old.
30. Ld. erről: **Walter Barfuß:** Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel - Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Zuständigkeit der Bundesminister (in: Forschungen aus Staat und Recht; Bd. 7., Wien, 1968.)

31. Ld.: **J. J. Hesse - Th. Ellwein:** Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992., Bd. I.
32. **Roman Herzog:** Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit; in: Handbuch des Staatsrechts III., 1988.
33. Ld. erről: **H. J. Sonnenberger - E. Schweinberger:** Einführung in das französische Recht; 1986.
34. **Kukorelli István:** Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. Magyar Közigazgatás, 1994. évi 8. szám. 454. old.
35. **Kukorelli István:** hiv. mű 452. old.
36. Ezzel bizonyos mértékben ellentétes nézetek is megjelentek. "A **kormány összetételét** az alkotmányban nem kell különösen részletesen rendezni, nagy részét (a Kormány szervezetének és működésének szabályozását) magára a kormányra kellene bízni..." Lásd **Bragyova András:** Az új Alkotmány egy koncepciója. Budapest, 1995. 155. old.
Érdekességként megemlíthető, hogy néhány Alkotmány vállalkozott a **kormánytagok számának meghatározására**. A **svájci Alkotmány** például konkrét számot is megjelöli: "a Szövetségi Tanács hét tagból áll" (95. cikk). **Belgium Alkotmánya** csak a maximumot rögzíti: "a Minisztertanács legfeljebb 15 tagból áll" (99. cikk). Olyan Alkotmányt is találhatunk, amely csak egyes minisztereket nevez meg (nyilván őket kötelező kinevezni); pl. a **német Alkotmány** három minisztert konkrétan is rögzít (65, 96, 108, 112, 114. §-ok).
37. **Takács Albert:** hiv. mű 116. old.
38. Igazságügyminisztérium - Alkotmánykonceptió. (Kézirat). Budapest, 1995. 49. old.
39. **Kiss Elemér:** Milyen legyen a Kormány? Állam- és Igazgatás, 1988. évi 12. szám. 1079. old.

40. **Bragyova András:** hiv. mű 155. old. Egybecseng ezzel **Takács Albert** véleménye is. "Minisztériumot ma az országgyűlés létesíthet, illetve szüntethet meg. Alkotmányos furcsaság viszont, hogy **miközben a miniszterelnök a Kormány politikájának alakítója**, a kormány pedig a kormányzás alkotmányos fő szerve, **addig arról, hogy a kormányzás milyen ágazati igazgatási rendszer közvetítésével történjen, csak az Országgyűlés jogosult dönteni. Felvetődött ezért az az elképzelés, hogy a minisztériumok létesítéséről és megszüntetéséről maga a Kormány határozhasson**, s ezirányú döntései csak az Országgyűlés utólagos kontrollja alatt álljanak." Hiv. mű 124. old.
41. **Bragyova András:** hiv. mű, 164. old.
42. **Molnár Miklós:** A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról. In: **Ficzere Lajos - Molnár Miklós - Tamás András:** Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből. UNIO. Budapest, 1995. 86. old.
43. **Molnár Miklós:** hiv. mű 86. old.
44. A napirenden szereplő alkotmányreform keretében kidolgozott - általunk ismert - alkotmány-tervezetekbe bekerült néhány közigazgatás szervezeti és működési elv. Véleményünk szerint azonban korántsem olyan részletességgel és alaposággal, ahogy azok kidolgozása a közjogi szakirodalomban megtörtént. Ld. erről pl. **Ficzere Lajos:** A közigazgatás alkotmányos szabályozásának kérdései és **Balázs István:** Az államigazgatás az alkotmányban (In: A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben, UNIO Kiadó, Bp. 1995, 7-8. old. és 74-75. old.)
45. Egyedüli kivételként a miniszterek feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendeletek hozhatók itt fel.
46. **Holló András:** hiv. mű

47. **Borbíró István:** Az országos hatáskörű szervek jogállásának egységesítési elvei, Magyar Közigazgatás 1991/9. szám 827-833. old.
48. **Borbíró István:** hiv. mű: 831. old.
49. **Borbíró István:** hiv. mű: 831. old.
50. **Mónus Lajos:** A minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, valamint a háttérintézetek közötti munkamegosztás rendező elvei (Magyar Közigazgatási Intézet, Közigazgatási füzetek, 6., Adalékok a közigazgatás reformjához, Bp. 1992.)
Mónus Lajos: A miniszter és a minisztérium feladat és hatáskörének elhatárolásáról, Magyar Közigazgatás, 1995/1. szám, 26-31. old.
51. **Mónus Lajos:** hiv. mű: 29. old.
52. **Mónus Lajos:** hiv. mű: 29. old.
53. **Mónus Lajos** 1992-ben megjelent tanulmányában 45 országos hatáskörű szervnek tekinthető központi szervet különböztet meg. Ebből a 45-ből véleménye szerint 7, esetleg 9 olyan szerv van, amelyik közvetlenül a kormány alá tartozik. Ezek közül 3 (KSH, OMFB, MTA Központi Hivatala) régi alakulat; 1 régi, de nem közigazgatási szerv (MTI); 1 régi és új is (OTSH); 2 teljesen új (OKKH, HH); 2 új (ÁVÜ, G. Versenyhivatal), de közigazgatási jellegük vitatható.
 (ld. **Mónus Lajos:** A minisztériumok, országos hatáskörű szervek, valamint a háttérintézetek közötti munkamegosztás rendező elvei, in: Adalékok a közigazgatás reformjához, MKI, Bp., 1992; 37. old.)
54. Ld. **Mónus Lajos:** A miniszter és a minisztérium feladat és hatáskörének elhatárolásáról, Magyar Közigazgatás, 1995/1. szám, 31-32. old.

55. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű államigazgatási szervek helyzete az újraszabályozás után, Magyar Közigazgatás 1994/1. száma 31. old.
56. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű államigazgatási szervek helyzete az újraszabályozás után, Magyar Közigazgatás 1994/1. száma 31. old.
57. E tanulmánynak nem volt célja - és terjedelme miatt sem tehetette - állást foglalni a közjogi irodalomban régóta jelen lévő vitában, hogy mi tartozik az irányítási jogok körébe és meddig beszélhetünk "csak" felügyeletről. Mi ezek közül Szabó Gábor tanulmányára azért hívjuk fel a figyelmet, mert a Szerző az irányítás - felügyelet - ellenőrzés tartalmi kérdéseivel témánk, az országos hatáskörű szervek tekintetében foglalkozik. Ld. **Szabó Gábor:** Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányítására (Magyar Közigazgatási Intézet, Bp. 1992.)
58. **Borbíró István:** hiv. mű: 831. old.
59. **Borbíró István:** hiv. mű: 832-833. old.
60. ld. **Vadál Ildikó:** Az országos hatáskörű szervekről - elfogulatlanul I-II., in: Magyar Közigazgatás 1995. dec., 681-690., old.; 1996. jan., 11-15. old.
61. **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése. MKI, Bp. 1991., 8-9. old.
62. **Balogh Zsolt:** A központi közigazgatás rendezésének elméleti problémái Jogirodalmi áttekintés Bp. 1987. ÁSZI; 101-102. old.
63. A fenti javaslatokat a jogi szabályozásba is át kell ültetni:

1. Jelenleg az 1040/1992. (VII. 29.) sz. Kormányhatározat szabályozza az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányítását és felügyeletét. (A Kormány 3333/1992. határozata "A nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásának elveiről" rendelkezik. Sem itt, sem a dolgozatban nem tettünk e határozatról említést, mivel a jogi szabályozás nem vette figyelembe és a gyakorlat sem vett róla tudomást; a Kormányhatározat végrehajtására nem került sor.) **A nem miniszteriális szintű központi államigazgatási szervek jogállásának rendezésénél tehát egyik első lépés az 1040/1992. (VII. 29.) Korm. hat. módosítása.** A fenti koncepciókat figyelembe véve a kormányhatározat módosítására **a következő javaslatot tesszük:**

- A Kormányhatározat **címében** sem "az országos hatáskörű államigazgatási szervek felügyeletéről és irányításáról" rendelkezzen, hanem **"a központi hivatalok jogállásáról."**

- Ennek megfelelően **a Kormányhatározat hatálya a mellékletében felsorolt központi hivatalokra** terjedne ki. (Természetesen ehhez szükség van a korábbi jogszabályok ennek megfelelő módosítására; addig is **ideiglenesen:** ahol a jogszabály országos hatáskörű szervről rendelkezik, ott központi hivatal értendő.)

- Ki kell mondani a Kormányhatározatban, hogy **központi hivatalt csak az Országgyűlés és a Kormány hozhat létre.**

- **Az alapító jogszabályban meg kell határozni** a központi hivatal feladat- és hatáskörét, működésének alapvető szabályait (SZMSZ); meg kell nevezni az irányítást gyakorló minisztert (esetleg miniszterelnököt) és az irányítási jog körében a minisztert megillető jogosítványokat.

A Kormányhatározat mondja ki, hogy az előbbieket szabályozására miniszteri rendeletnek nem adható felhatalmazás.

- Az 1040/1992. (VII. 29.) Korm. hat. 2. pontja is ennek megfelelően módosítandó: **A központi hivatalt az alapításáról rendelkező jogszabályban megnevezett miniszter (miniszterelnök) irányítja** (nemcsak felügyeli!).

- A központi hivatalok jogállásáról rendelkező jogszabályban **egységesen kellene szabályozni a központi hivatalok vezetőinek jogállását, kinevezését, a munkáltatói jog gyakorlását.** Nevezetesen: ne az a helyzet álljon elő pl., hogy az azonos jogállású központi hivatalok egyikének vezetőjét a miniszterelnök, a másikat a miniszter, a harmadiként esetleg a minisztérium közigazgatási államtitkára nevezi ki, jelenleg ugyanis a "ha jogszabály másképpen nem rendelkezik" kitétel miatt (ld. 5. pont) ez a helyzet.

- Az 1040/1992. (VII. 29.) Korm. hat. 4. pontja felsorolja a "felügyeletet gyakorló miniszter" legáltalánosabb jogosítványait (a/ - g/ pontok). E felsorolás a központi hivatalok **irányítását gyakorló miniszter** tekintetében is megmaradhat,

annál is inkább, mert a "felügyeleti" jogosítványok között már itt az irányítás körébe esőket is találhatunk.

2. Kiemelkedő feladatnak tartjuk az országos hatáskörű szervek feladat- és hatásköri felülvizsgálatát is. Ehhez fontos szempontokat ad a **közigazgatási reformprogram II. fejezetének 11. pontja.**

A feladat- és hatásköri felülvizsgálatot a területi államigazgatási szerveknél is folyamatban lévő hatásköri felülvizsgálathoz hasonlóan képzeljük el. Nevezetesen:

- Minisztériumonként át kell tekinteni az országos hatáskörű szervek feladat- és hatáskörét.
- Ki kell szűrni a minisztérium és az országos hatáskörű szerv valamint az országos hatáskörű szerv közötti feladat- és hatásköri átfedéseket.
- Meg kell vizsgálni, hogy a minisztériumokból mely egyedi hatósági ügyek, illetve tömegesen előforduló operatív feladatok adhatók le az országos hatáskörű szerveknek.
- Meg kell vizsgálni az azonos ágazathoz tartozó (esetleg ágazatok között is) országos hatáskörű szervek összevonásának lehetőségét, de azt szem előtt tartva, hogy önmagában a szervezeti összevonás (szétválasztás) nem eredményez hatékonyabb és gazdaságosabb feladat- ellátást!
- Meg kell vizsgálni, hogy az országos hatáskörű szervek feladatai közül melyek utalhatók nem államigazgatási szervek feladat- és hatáskörébe.

Az országos hatáskörű szervek szakmai okok alapján a minisztériumok operatív, rutinfeladatoktól, egyedi hatósági ügyektől való tehermentesítésére, a miniszter irányítása alatt működnének. Az Országgyűlés, illetve a Kormány általi létrehozás garanciát jelentene a központi államigazgatási szervek számának felduzzadása ellen.

Mindezek eredményeként **a minisztériumok alatt egy profiljában tisztább, egyszintű központi államigazgatási szervezetrendszer jönne létre!**

Jegyzetek a VII. fejezethez

1. Ld. részletesen **Vadál Ildikó**: Az országos hatáskörű szervekről - elfogulatlanul I-II., Magyar Közigazgatás 1995. évi 12. sz., 681-690. old. és 1996. évi 1. szám, 11-15. old.
Vadál Ildikó: A központi igazgatás korszerűsítésének néhány kérdése, különös tekintettel a miniszteriális struktúrára. Magyar közigazgatás 1996. évi 5. szám, 279-289. old.

2. **Thomas Fleiner-Gerster**: Kann der Staat mit den Strukturen von heute die Aufgaben von morgen lösen? in: Der Wohlfahrtsstaat; Anspruch und Wirklichkeit, 1978. 67-79. old.

3. **Dietrich Fürst**: Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften, 266. old. in: **Thomas Ellwein /Joachim Jens Hesse/ Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf**: Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenschaft, 1987., 261-284. old.

4. A nyugat-európai szakirodalom nemcsak a szervezeti forma, hanem a cselekvési mód szerint is differenciál. Utóbbinak szintén lehet közjogi és polgári jogi formája is. Ez négy modellt eredményez a közigazgatás számára.
Ld. részletesen: **Roman Loeser**: Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland - Bestand, Rechtsnormen und System der Aufgabenorganisation (Speyerer Forschungsberichte 50. I-II. 1989., 52-53. old., 232. old.)

5. **R. Loeser**: hiv. mű: 242-246. old.

6. Felhasználtuk: **R. Loeser** hiv. mű 255-257. old.

7. A Parlament és a Kormány szervezetalakítási jogköre, ezek határa és egymáshoz való viszonya gyakori témája a nyugat-európai szakirodalomnak.
Pl. **Theodor Maunz - Günter Dürig - Roman Herzog**: Grundgesetz-Kommentar,

Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964.

8. **Roman Loeser:** hiv. mü: 256. old.
9. **Kurt Eichenberger:** Zur Problematik der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten 530-535 old; in: Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1990/517-540. old.
10. **Volker Neumann:** Dogmatische und prinzipiengeleitete Argumente bei der Abgrenzung von Verwaltungsverträgen, DÖV. 1992/154-161. old.
11. u.o. 160. old.
12. **Rainer Wahl:** Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, 1991., 194. old.
13. **Wilfried Erbguth/Frank Stollmann:** Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? - Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform, DÖV. 1993/789-810. old.
14. u.o. 802-800. old.
15. u.o. 807-810. old.
16. **Max Frenkel:** Besser-Billiger-Bürgernäher 9-11. old. in: **M. Frenkel:** Besser? Billiger? Bürgernäher? - Ein Beitrag zur Privatisierungs - und Aufgabenteilungsdiskussion, 1981.
17. **Carl Böhret/Gottfried Konzendorf:** Mehr sein als scheinen: Der funktionale Staat; in: Speyerer Arbeitshefte 101., 1994., 23. old.
18. **Josef Isensee:** Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie, 1979., 114. old.

19. **Christopher Hood/Gunnar Folke Schuppert:** Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa (Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organisations (PGOs), 1988., 27. old.
20. u.o. 33-34. old.
21. ld. részletesebben: **Rainer Klemmt:** Die Verantwortlichkeit der Minister in Großbritannien; Juristische Studien, Bd. 71., 1983., 290-295. old.
22. u.o. 289. old.
23. **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű 107-109. old.
24. E részhez felhasználtuk:
 - **Eberhard Thiel:** Internationale Aspekte zur Verselbständigung von Verwaltungsträgern, in: **Frido Wagener:** Verselbständigung von Verwaltungsträgern, 1976., 155-164. old.
 - **Daniel Tarshys:** PGOs in Schweden, in: **Ch. Hood/G. J. Schuppert:** hiv. mű 111-125. old.
25. **D. Tarschys:** hiv. mű 111-115. old.
26. **Eberhard Thiel:** hiv. mű 160. old.
27. E részhez felhasználtuk:
 - **Christopher Hood:** PGOs in Großbritannien in: **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű 126-152. old.
28. **Ch. Hood:** hiv. mű 136. old.
29. u.o. továbbá 138-139. old.
30. **M. Hilf:** Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften (1982).

31. **Ch. Hood:** hiv. mű 143. old.
32. u.o. valamint 144-148. old.
33. **Reiner Klemmt:** hiv. mű 301-302. old.
34. **Eberhard Thiel:** hiv. mű 161. old.
35. Alapulvéve:
 - **Herman Aquina:** PGOs in den Niederlanden, in: **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű 153-169. old.
36. **Herman Aquina:** hiv. mű 154. old.
37. u.o. 160-163. old.
38. **Sabino Cassese.** PGOs in Italien, 170. old. in: **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű: 170-184. old.
39. 1980 és 83 között az összes foglalkoztatott 15,3 %-a dolgozott itt. **Michael Kreile:** Staatsversagen und Verwaltungsreform in Italien, 153. old. in: **Adrienne Windhoff-Héritier:** Verwaltung und ihre Umwelt; Festschrift für Thomas Ellwein, 1987. 151-169. old.
40. Már 1944 óta számos bizottság (pl. Piga-Kommission: "Umstrukturierung der Zentralgewalten"; Amato-Kommission: "Der Organisation der Präsidentschaft des Ministerrats") jött létre, jelentés (Gianni-Bericht) és törvény-tervezet született. 1950-ben tárca nélküli miniszteri posztot hoztak létre e céllal: "Ministro per la riforma burocratica". 1979-től: "Ministro per la funzione pubblica". 1983-ban a Miniszterelnöki Hivatalban "Dipartimento per la funzione pubblica".
Ld. ezekről részletesen: **M. Kreile:** hiv. mű 160-165. old.
41. **Sabino Cassese:** hiv. mű: 170. old.
42. u.o.: 183-184. old.

43. Felhasználtuk:

- **Allan Rosas/Markku Suksi:** PGOs in Finland in: **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű: 185-201. old.

44. **Allan Rosas/Markku Suksi:** hiv. mű: 186. old.

45. forrás: u.o. 191. old., 7. 2. ábra.

46. u.o. 192. old.

47. **Megoszlásuk a központi államigazgatás szintjén:**

	közüntézet	köztestület	társaság	Összesen
"living off"	2	-	1	3
"living in"	5	9	1	15
"Neuschöpfung"	15	4	2	21
"Reorganisation"	2		-	2

Forrás: **Allan Rosas/Markku Suksi:** hiv. mű 193. old. 7.3. ábra

48. Az indirekt közigazgatási szervek feladatainak saját-finanszírozása:

1920 : 99,9

1930 : 71,9

1940 : 90,3

1950 : 90,6

1960 : 74,9

1970 : 72,2

1980 : 79,1

Forrás: u.o. 7. 5. ábra, 198. old.

49. **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű 106-107. old.

50. "Sokszor úgy tűnik, hogy a "farok" csóválja az "összközigazgatás kutyát"..." - jegyzi meg ezzel kapcsolatban **Schuppert.** in: **Ch. Hood/G. F. Schuppert:** hiv. mű 108. old.

51. **Hendler Reinhard:** Verselbstständige Verwaltungseinheiten in Westeuropa (Buchbeprechung) DÖV, 1990/120. old.

52. **R. Loeser:** hiv. mű 53. old.
53. **Bernd - Christian Funk:** Allgemeine Verwaltungsrechtliche und Verwaltungswissenschaftliche Probleme, 29-30. old. in: **Bernd-Christian Funk /Josef Aicher/ /Karl Korinek/ /Heinz Krejzi/ /Hans Georg Ruppe:** Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte - Rechtsprobleme der Ausgliederungen des Staates im Form von privatrechtlich organisierten Rechtsträgern ohne Imperium, 1981. 1-36. old.
54. Pl. Ausztriában az Alkotmány 18. cikkének (1) bekezdése fogalmazza meg:
 "... a teljes állami közigazgatás ... csak törvények alapján gyakorolható."
55. ld. erről: **Felix Ermacora:** Die politische Kontrolle der Verwaltung, in: **H. P. Rill:** Verwaltungsrecht, 1979. 531. old.
56. ld. erről: **Robert Water /Heinz Mayer:** Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 1992. 208. old.
57. u.o. 21. old.
58. **Herbert Haller:** Die Kontrolle der Verwaltung - Die Rechtliche Kontrolle, in: Die öffentliche Verwaltung in Österreich (Bundeskanzlerant Hrsg.) 1992., 163-178. old.
59. ld. erről: **Karl Korinek:** Kontrollprobleme; 105. old. in: **Fank/Acher/Korinek/Krejzi/Ruppe:** hiv. mű 101-142. old.
 - **R. Water/H. Mayer:** hiv. mű 207. old.
60. **Funk:** hiv. mű 30-31. old.
61. Szerző egyenként vizsgálja az alapjogok érvényesülését és korlátait.
Peter Saladin: Grundrechtsprobleme in: **Funk/Aicher/Korinek/Krejzi/Ruppe:** hiv. mű: 72-80. old.
62. **Ludwig Fröhler:** Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1969., 70. old.

63. **Beat Kappeler:** Gesellschaftspolitische Grenzen der Privatisierung, in: **M. Frenkel:** hiv. mű 52. old.
64. **Ludwig Föhler:** hiv. mű 71. old.
65. **Martin Lendi:** Die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft; in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, 411. old.
66. **Stephan Pesendorfer:** Verwaltungskultur in Österreich, in: Zeitschrift für Verwaltung, 1994/2., 143. old.
67. **Horst Dreier:** Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991., 299-310. old.
68. Id. erről: **Vadál Ildikó:** hiv. mű, Magyar Közigazgatás 1996/5. szám, 279-289. old.
69. **Klaus König:** System und Umwelt der öffentlichen Verwaltung, in: **Klaus König/Hans Joachim von Oertzen/Frido Wagener:** Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981., 32. old.
70. **Balázs István:** Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában; ÁSZI Bp., 1990, 203. p., (Kandidátusi értekezés.)
Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszerének változásai a fejlett tőkés országokban, Állam és Igazgatás, 1984/1. sz., 46-60. old.
71. **Balázs István:** Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban, Bp., 1993., Magyar Közigazgatási Intézet, 23. old.
72. Az államigazgatási eljárást szabályozó 1957. évi IV. törvény közel négy évtizede lehetővé tette, hogy államigazgatási eljárásra nem államigazgatási szerveket is fel lehessen jogosítani.
73. Id. erről részletesen **Balázs István:** hiv. mű 31-32. old.

74. Ld. u.o. 33. old.

Felhasznált irodalom

- **Ábrahám István:** A miniszteri jogállásról és felelősségről. Állam- és Igazgatás, 1973/10. szám, 914-922. old.
- **Ádám Antal:** Észrevételek a végrehajtó hatalmi jogalkotás lehetőségeihez. In: A közigazgatás szerepe a jogalkotásban, UNIO Kiadó, Bp. 1995.
- **Ádám Antal:** A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban, Bp. 1991.
- **Ádám Antal:** A központi állami irányítás szervezeti és hatásköri problémái (in: Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről; Főirány Programirodája, Bp. 1983.)
- **Ádám Antal:** A minisztertanács helye és szerepe az állami szervek rendszerében. Állam- és Igazgatás, 1971/12. száma.
- **Ádám Antal:** A Minisztertanács jogállása és főbb feladatai a módosított alkotmány alapján, Jogtudományi Közlöny, 1972/12. száma.
- **Ádám Antal:** A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról. Magyar Közigazgatás, 1993/5. száma.
- **Adrienne Windhoff-Héritier:** Verwaltung und ihre Umwelt; Festschrift für Thomas Ellwein, 1987.
- **Alexander Ruch:** Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, in.: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1992/241-254. old.
- **Alfred Ellinger:** Der Rücktritt. Die staatsrechtliche und politische Verantwortlichkeit der obersten Organe; in.: Österreichische Richterzeitung, 1991, Heft 1., 6-12 old.

- **Allan Rosas/Markku Suksi:** Para - Government Organisations in Finland; in: Ch. Hood/G. F. Schuppert: Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988., 185-201. old.
- **André Alen - Rusen Ergec:** A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után (Bp. 1994.)
- **Armin Dittman:** Roman Loeser: Das Bundes - Organisationsgesetz - Buchsprechung; DÖV 1990. 82. old.
- **Arnold Köttgen:** Bundesregierung und oberste Bundesbehörden, DÖV. 1954., 4-10. old.
- **Arnold Köttgen:** Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der Bundeseigenen Verwaltung (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Band 11., 1962., 180-311. old.)
- **Arnold Köttgen:** Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der Bundeseigenen Verwaltung (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Band 3., 1954., 70-147. old.)
- **Arnold Köttgen:** Die Organisation der Landesregierung und Landesverwaltung Schleswig - Holstein, DÖV, 1951., 546-550. old.
- **Arthur Benz:** Verhandlungssysteme und Mehrebenen - Verflechtung im kooperativen Staat, in: Wolfgang Siebel/Arthur Benz: Regierungssystem und Verwaltungspolitik, 1995. 83-102. old.
- Az alkotmányozás elvei (IM Alkotmánykonceptió, Bp. 1994., Kézirat)
- Az államháztartási reform közigazgatást érintő 1996-ban tervezett intézkedései (Bp. 1995. július, kézirat)

- **Balázs István:** A minisztériumi titkárságok helye és szerepe a minisztériumi szervezetben és döntéshozatali mechanizmusban (ÁSZI, Bp. 1987.)
- **Balázs István:** Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban, MKI, Bp. 1992., 10-19. old.
- **Balázs István:** Az államigazgatás az alkotmányban. In: A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben; UNIO Kiadó, Bp. 1995.
- **Balázs István:** Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre, MKI, Bp. 1992., 149-160. old.
- **Balázs István:** Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában; ÁSZI Bp., 1990, (Kandidátusi értekezés).
- **Balázs István:** Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban; Bp. MKI., 1993, 7-30. old.
- **Balogh Zsolt:** A központi közigazgatás rendezésének elméleti problémái (Jogirodalmi áttekintés) (ÁSZI, Bp. 1987.)
- **Balogh Zsolt:** Átfogó közigazgatási felelősségű miniszteri-minisztériumi modellről. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp. 1989.
- **Balogh Zsolt:** Az országos hatáskörű szervek szervezeti változásai (Fejlődéstörténeti áttekintés) Állam- és Igazgatás 1988/3. száma.
- **Balogh Zsolt:** Belügyminisztériumi modellek és minisztériumi struktúrák. (kézirat)
- **Beat Kapeller:** Gesellschaftspolitische Grenzen der Privatisierung; in: M. Frenkel: Besser? Billiger? Bürgernäher? Ein Beitrag zur Privatisierungs- und Aufgabenteilungs-diskussion; 1981.

- **Beér - Kovács - Szamel:** Magyar államjog (Bp. 1972)
- **Beér-Csizmadia:** Az 1848/49. évi népképviselői Országgyűlés. Bp., 1966., Gondolat Kiadó.
- A belga államszövetség alkotmánya az 1993. évi negyedik államreform után (JATE Alkotmányjogi Tanszék, 1993.)
- **Benkőné Lodner Dorottya:** Az államigazgatási szervezetrendszer területi kiépítettségének néhány kérdése. (Pécs, kézirat)
- **Berényi - Szamel - Baracka - Ivancsics:** Magyar államigazgatási Jog. Általános rész (BM. Kiadó, Bp. 1984.)
- **Berényi Sándor:** A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra; in: Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről. Közigazgatási Jogi Könyvkiadó, Bp. 1994.
- **Berényi Sándor:** Közigazgatás a modern társadalomban (Bp. 1990.)
- **Bernd - Christian Funk:** Das Wirtschaftsverwaltungsrecht als Teil des Wirtschaftsrechts. Versuch einer systematischen Bestimmung; in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Ludwig Föhler, 1980., 299-320. old.
- **Bernd Becker:** Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden - Strukturfolgen programmierten und nicht - programmierten Verwaltungsaufgaben; in: Die Verwaltung, 1976/271-296. old.
- **Bernd Becker:** Zentrale nichtministerielle Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung; in.: Verwaltungs-Archiv, Bd. 69., 1978, 149. old.

- **Bernd-Christian Funk /Josef Aicher/ Karl Korinek /Heinz Kreizi/ Hans Georg Ruppe:** Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte - Rechtsprobleme der Ausgliederungen des Staates in Form von privatrechtlich organisierten Rechtsträgern ohne Imperium; Wien, 1981.:
 - **Bernd-Christian Funk:** Allgemeine Verwaltungsrechtliche und Verwaltungswissenschaftliche Probleme (1-36. old.)
 - **Karl Korinek:** Kontrollprobleme (101-142. old.)
 - **Hans Georg Ruppe:** Steuerliche Probleme (143-177. old.)
 - **Josef Aicher:** Zivil- und Gesellschaftliche Probleme (191-360. old.)
 - **Peter Saladin:** Grundrechtsprobleme (59-84. old.)

- **Bernhard Raschauer:** Die Aufgaben der Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung in Österreich (Bundeskanzleramt Hrsg.) 1992., 81-98. old.

- **Bihari Ottó:** Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation - Aus Ungarischer Sicht (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48., 1971. 76-79. old.)

- **Borbíró István:** Az országos hatáskörű szervek jogállásának egységesítési elvei, Magyar Közigazgatás 1991/9. száma.

- **Bragyova András:** Az új Alkotmány egy koncepciója, Bp. 1995.

- **Carl Böhret /Gottfried Konzendorf:** Mehr sein als scheinen: Der funktionale Staat (Speyerer Arbeitshefte 101.) 1994.

- **Carl Böhret:** Entscheidungshilfen für die Regierung - Modelle, Instrumente, Probleme, 1970.

- **Carl Böhret:** Instrumente für das Verwaltungsmanagement - Anforderungen aus der Zukunft, in: Speyerer Arbeitshefte 71., 1986.

- **Carl Böhret:** Ist der Staat noch zu retten? Chancen und Risiken von Modernisierung; in: Verwaltungsmodernisierung im Funktionalen Staat, Speyerer Arbeitshefte 107/1997.

- **Carl Böhret:** Verwaltungsmodernisierung im Funktionalen Staat: Chancen und Risiken; in: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Speyer Arbeitshefte 107., 1997.
- **Carl Böhret:** Verwaltungsmodernisierung noch wegen des Sparzwangs? (1997.)
- **Christian Furrer:** 19 Jahre Verwaltungsreform im Bunde; in: Wirtschaft und Recht, Jg. 36, Heft 1., 1984/28-48. old.
- **Christian Furrer:** Regierungsreform in der Schweiz - Zum Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, in: Die Verwaltung 1980. évi 13. sz., 499-514. old.
- **Christoph Gusy:** Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe - Verfassungsfragen der "Staatsaufgabe Sicherheit", in.: Die öffentliche Verwaltung, 1996/573-583. old.
- **Christopher Hood/Gunnar Folke Schuppert:** Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa; (Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organisations) 1988.
- **Christopher Hood:** Para - Government Organisations in Großbritannien; in: Ch. Hood/G. F. Schuppert: Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988., 126-152. old.
- **Christopher Willkes:** Die Reform der Ministerialorganisation - Vergleich der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform mit der Bullig Kommission; in: Verwaltungsarchiv, 1989/460-479. old.
- **Clemens Jabloner:** Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung; in: Staatsrecht in Theorie und Praxis; Festschrift Robert Walter, 1991., 293-316. old.

- **Conrad von Sydow:** Beschlußausschüsse und Beschlußverfahren
- Bürgerbeteiligung im Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur modernen Republik (1989.)
- **Csiky Kálmán:** Magyar közigazgatási jog kézikönyve, Bp., 1899.
- **Csiky Kálmán:** A magyar állam közigazgatási joga, Bp., 1888.
- **Csizmadia Andor - Karcsay Sándor:** Magyarország közigazgatása, Bp., 1946.
- **Csizmadia Andor:** A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarországon, Bp. 1976.
- **Csizmadia Andor:** Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban (Gondolat Kiadó, Bp. 1979.)
- **Csizmadia Andor:** A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp., 1976.
- **Csizmadia Andor:** Magyar állam- és jogtörténet, Budapest, 1962. (Szerk.: Kovács I.)
- **Daniel Tarshys:** Para - Government Organisations in Schweden; in: Ch. Hood/G. F. Schuppert: Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988; 111-125. old.
- **David P. Currie/Harrz N. Wyatt:** Die Gewalteinteilung in den USA; in.: Juristische Arbeitsblätter, 1991/261-264. old.
- **Detler Merten:** Über Staatsziele; in: Die öffentliche Verwaltung 1993/368-377. old.
- Die nichtministerielle Bundesverwaltung (Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern) Bonn, 1975. (126. old.)

- **Dietmar K. Preiffer:** Organisationssoziologie (1976.)

- **Dietrich Fürst:** Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in Westlichen Industriegesellschaften; in: **Thomas Ellwein /Joachim Jens Hesse/ Renate Mayntz /Fritz W. Scharpf:** Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft; 1987, 261-284. old.

- **Dorothee Bertchold:** Management in der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz - Verwaltungskultur und Führungsorganisation - zusammenhänge des Kollegial - und Departementalsystems 1848-1988 (1989.)

- **Dunay Pál:** A kormány és a minisztériumok kapcsolatáról Állam- és Igazgatás, 1984/7. száma.

- **Eberhard Laux:** Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, 1973.

- **Eberhard Laux:** Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung, 1975.

- **Eberhard Laux:** Landesressorts - Grundsätze für Geschäftsverteilung und Organisation; DÖV, 1986. jan. Heft 1., 1-10. old.

- **Eberhard Laux:** Nicht - hierarchische Organisationsformen in den Ministerien (in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, 1971., 317-347. old.)

- **Eberhard Laux:** Organisation der Ministerien (1972)

- **Eberhard Schmidt-Aßmann:** Zur Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts-Reformbedarf und Reformansätze (in: Wolfgang - Hoffmann Riem /Eberhard Schmidt-Aßmann/ Gunnar Folker Schuppert: Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993., 11-64. old.)

- **Eberhard Thiel:** Internationale Aspekte zur Verselbständigung von Verwaltungsträgern **in.:** Frido Wagener: Verselbständigung von Verwaltungsträgern, 1976., 155-164. old.
- **Edda Müller:** 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes - Unfähigkeit zur Reform? - **in.:** DÖV, 1977/15-19. old.
- **Edda Müller:** Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung - Bemerkungen zur ministeriellen Organisation; DÖV 1986. jan. Heft. 1. 10-15. old.
- **Eduard Pesendorfer:** Verwaltungsreform, in: Zeitschrift für Verwaltung 1994/1., 22-29. old.
- **Egyed István:** A magyar közigazgatási jog alaptanai, in: A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947, Bp. 1988., 188-199. old.
- **Egyed István:** Vármegyei önkormányzat, Bp., 1929.
- **Ekkehard Geib:** Um die staatliche Mittelinstanz, in: DVBl. 1957/405-408. old.
- **Elisabeth Dearing:** Gesetzgebung und Verwaltungsreform; **in.:** Georg Becker/Friedrich Lachmayer/ Günter Oberleitner: Gesetzgebung zwischen Politik und Bürokratie, 1994., 22-31. old.
- **Emil Guillaume:** Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung; Schriftenreihe Politik und Verwaltung; 1966/22-52. old.
- **Emil Guillaume:** Das Resortsprinzip. in: DÖV, 1960. 328. old.
- **Emil Hübner /Heinrich Oberreuter:** Parlament und Regierung - Ein Vergleich dreier Regierungssysteme; 1977.
- **Erdhard Treutner:** Rechtsform und Verwaltung in der bürgerlichen Gesellschaft, in: Erhard Treuter/Stephan

Wolf/Wolfgang Bonß: Rechtsstaat und situative Verwaltung - zu einer sozialwissenschaftlichen Theorie administrativer Organisationen, 1978., 13-37. old.

- **Ereký István:** Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. Bp., 1908.
- **Ereký István:** "Közigazgatás és önkormányzat" MTA Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939.
- **Erhard Mäding/Franz Knöpfle:** Organisation und Effizienz der Öffentlichen Verwaltung (Beiträge zu einem Symposion) 1974.:
 - **H. K. Opplinger:** Organisieren und Rationalisieren in der Schweizerischen Bundesverwaltung, 35-39. old.
 - **Seppo Salminen:** Die Entwicklungstätigkeit in der Staatsverwaltung in Finnland, 40-47. old.
 - **Manfred Lepper:** Die Organisationsstellen in der Bundesverwaltung, 55-59. old.
- **Ernst Forsthoff:** Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Bd. I-II. (1961.)
- **Ernst Rasch - Werner Patzig:** Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren, 1962.
- **Ernst Rasch:** Die staatliche Verwaltungsorganisation (1967.)
- **Ernst Rasch:** Probleme um ein Landesorganisationsgesetz I., DVBl. 1964/10., 377-383. old.
- **Ernst Rasch:** Probleme um ein Landesorganisationsgesetz II., DVBl. 1964/11., 423-429. old.
- **Ernst-Wolfgang Böckenförde:** Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964.
- **Farkas Imre - György István:** Elgondolások a minisztériumi alapstruktúra korszerűsítésére, Magyar Közigazgatás, 1990/6. száma.

- **Felix Ermacora:** Die politische Kontrolle der Verwaltung; in: H. P. Rill: Verwaltungsrecht, 1979., 531. old.
- **Felix Ermacora:** Gedanken zur Wandlung des Gesetzesmäßigkeitsgrundsatzes; in.: Beiträge zum Wirtschaftsrecht, Festschrift für Karl Wenger (Hrsg. Karl Korinek) 1983., 101-108. old.
- **Fésüs György:** A magyar közigazgatási jog kézikönyve, Bp., 1887.
- **Ficzere Lajos:** Nemzetközi tanácskozás a kormányzati konzultatív mechanizmusról, Állam- és Igazgatás, 1982/8. száma.
- **Ficzere Lajos:** A kormány döntési rendszere, a kormány mellett működő testületek (Korszerűsítési koncepció irányai) (in: Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Budapest, 1994., 77-99. old.)
- **Ficzere Lajos:** A közigazgatás alkotmányos szabályozásának kérdései. In: A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben; UNIO Kiadó, Bp. 1995.
- **Forderungen zur Verwaltungsreform:** Stellungnahmen Karl-Bräuel-Institut des Bundes der Steuerzahler, Nr. 26, 1995.
- **Fredy Sidler:** Grundlagen zu einem Management - modell für Regierung und Verwaltung; Zürich, 1974.
- **Franz Knöpfle:** Ministerien in Umbruch?, Die Verwaltung, 13/1980., 93-102. old.
- **Franz Hufnagel:** Bemerkungen zum Entwurf der Verwaltungsgerichtsordnung; DVBl. 1950, 599-661. old.
- **Franz Lehner:** Vergleichende Regierungslehre (Grundwissen Politik, Bd. 4.) 1989.

- **Franz Ludwig Knemeyer:** Regierungs und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, 1970.
- **Franz-Josef Antwerpes:** Funktionalreform in Nordheim-Westfalen; 1978.
- **Frid Esterbauer:** Demokratiereform - Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, 1991.
- **Frido Wagener:** Änderungen von Verwaltungsstrukturen - Über Verfahren und Zuständigkeiten; in: Verwaltung und Verwaltungspolitik, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 90., 1983., 253-261. old.
- **Frido Wagener:** Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung (in: **Klaus König /H. J. von Oerzen/ Frido Wagener:** Öffentliche Verwaltung in Bundesrepublik Deutschland, 1981.)
- **Frido Wagener:** Die Organisation der Führung in Ministerien in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, 1971., 27-79. old.
- **Frido Wagener:** Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder, Speyer, 1972.
- **Frido Wagener:** Forschungsprogramm Staatsorganisatio, (1979.)
- **Fridrich Klug:** Der Beitrag des öffentlichen Haushaltwesens zur Verwaltungsreform und Effizienzverbesserung, in: Zeitschrift für Verwaltung, 1992/4.,
- **Fried Esterbauer:** Zur Frage einer Grundlegenden Reform des parlamentarischen Regierungssystems; in: Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit; Festschrift für Hans R. Klecatsky, 1980. Bd. I. 161-175. old.
- **Friedrich Fonk:** Die Behörde des Regierungspräsidenten; in: Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 36., 1967.

- **Fritz Rietdorf:** Die Organisation der Landesverwaltung in Nodheim - Westfalen, DÖV, 1962. 593-618. old.
- **Fritz W. Scharpf:** Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein /J.J. Hesse/ Renate Mayntz/ F. Scharpf: Jahrbuch zur Staats - und Verwaltungswissenschaft, 1987., 111-151. old.
- **Fritz Werner:** Kodifikationsproblemen im Verwaltungsrecht, 1960.
- **Georg-Christoph von Unrich:** Kodifiziertes Verwaltungsrecht in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1988/690-697. old.
- **Gerhard Brinkmann:** Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, 1976.
- **Gerhard Schmid:** Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der Staatlichen Machtverteilung; Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 99., 1971.
- **Gerhard W. Wittkämper:** Funktionale Verwaltungsreform, 1978.
- **Gombos Endre:** Az országos hatáskörű szervek vezetőinek jogalkotási hatásköre, Állam és Igazgatás, 1981/12. száma.
- **Gotthard Scholz:** Organisationsuntersuchungen in der Bundesministerialverwaltung, in: Die Verwaltung, 1977/333-342. old.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
- **Gunnar Folke Schuppert:** Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981.
- **Gunnar Folke Schuppert:** Die erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand, private Anbieter und Organisationen

des Dritten Sektors; in.: **Jörn Ipsen**: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1993. 17. old.

- **Gunnar Folke Schuppert**: Rückzug des Staates? - Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrisen und politischer Neubestimmung; in: Die öffentliche Verwaltung, 1995/761-770. old.
- **Gunnar Folke Schuppert**: Verfassungsrecht und Verwaltungsorganisation, Der Staat, 1993., 581-610. old.
- **Gunnar Folke Schuppert**: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder "Bringing the State Back In?; in: Der Staat, 1989., 91. old.
- **Günter Gaentzsch**: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung - Bestandsaufnahme und Kritik -, Speyerer Forschungsberichte 113., 1992., 427. old.
- **Hanns Friedrich Lorenz**: Verwaltung in der Demokratie, 1972.
- **Hans Julius Wolf**: Verwaltungsrecht I. (1968)
- **Hans Jürgen Sonnenberger - Eugen Schweinberger**: Einführung in das französische Recht (1986.)
- **Hans Peter Bull**: Koordination des Regierungshandels - wieviel Öl braucht der Motor?; in: Thomas Ellwein /Jens Joachim Hesse/ Renate Mayntz /F. W. Scharpf: Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft, Bd. 5./1991., 29-52. old.
- **Hans-Detlef Horn**: Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus - zur Suche nach Organisationsprinzipien im Kampf ums Gemeinwohl; in: Die Verwaltung, 1993/545-573. old.
- **Hans-Joachim von Oertzen**: Verwaltungsämter und Generalbehörden zur Entlastung von Ministerien; in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder;

Schriftenreihe der Hochschule Speyer 1972, Band 52; 52-66. old.

- **Hans-Peter Bull:** Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, (1977.)
- **Hanspeter Kriesi:** Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, 1980.
- **Harm Prior:** Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien - Eine Untersuchung zur Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, 1968.
- **Harry von Rosen - von Hoewel:** Zur Frage der Kodifikation des allgemeinen Verwaltungsrechts (DÖV, 1952., 103. old.)
- **Hartmut Bebermeyer:** Regieren ohne Management? - Planung als Führungsinstrument modernen Regierungsarbeit, 1974.
- **Heinrich Siedentopf:** Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktion des öffentlichen Dienstes, 1973.
- **Heinrich Siepmann /Ursula Siepmann:** Verwaltungsorganisation 1992., 31-45. old.
- **Helmut Karehnke:** Verkleinerung von Bundesministerien? - Einige Gedanken aus Anlass eines Berichts der Projektgruppe für die Regierungs- und die Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien. in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1974., 801-805. old.
- **Helmut Karehnke:** Überlegungen zur Organization Zentralen Regierungsaufgaben, DÖV, 1976/541-550. old.
- **Helmut Karehnke:** Zu Ministerialorganisation nach Programmen, in: DÖV, 1974/46-49. old.

- **Helmut Klages:** "Entbürokratisierung" der öffentlichen Verwaltung, in.: Überlasteter Staat - verdrossene Bürger? Zu den Dissonanten der Wohlfahrtsgesellschaft, 1981, 135-158. old.
- **Helmut Klages:** Überlasteter Staat - verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft; 1981.
- **Helmut Krauch:** Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, 1972.: - **Andreas Jentzsch:** Systemanalyse im Regierungsbereich und Reorganisation von Regierung und Verwaltung, 49-72. old. - **Gerhard W. Wittkämper:** Über Systemforschung bei Regierungs - und Verwaltungssystem 73-96. old. - **Frieder Naschold:** Funktionsanalyse im Regierungssystem, 97-106. old. - **Konstanza Schmidt - Werthern:** Planung und Koordination als Zentralfunktionen des Regierungssystems, 107-117. old. - **Andreas Jentzsch:** Die Verbesserungsmöglichkeit bürokratischer Spitzeninformationssysteme im Regierungsbereich 323-332. old.
- **Helmut Quaritsch:** Verwaltungspflege durch politische Führung, in: Verwaltung und Verwaltungspolitik, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 90., 1983., 85-90.o.
- **Helmut Willke:** Entzauberung des Staates; Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie, 1983.
- **Helmut Willke:** Ironie des Staates, 1992.
- **Hendler Reinhard:** Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa (Buchbesprechung), in: DÖV. 1990/12. old.
- **Herbert Haller:** Die Kontrolle der Verwaltung - Die Rechtliche Kontrolle; in: Die öffentliche Verwaltung in Österreich (Bundeskanzleramt Hrsg.) 1992., 163-178. old.
- **Herbert Schambeck:** Die Ministerverantwortlichkeit, in.: Schriftenreihe Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 101.; 1971.

- **Herbert Schambeck:** Die parlamentarische kontrolle der Regierung im Dienste des Demokratischen Rechtsstaates, **in:** Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, 293-312. old.
- **Herman Aquina:** Para - Government Organisations in den Niederlanden; **in:** Ch. Hood/G. F. Schuppert: Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988., 153-169. old.
- **Hermann Fredersdorf:** Zwing der Sozialstaat zur Bürokratisierung? **in:** Schlankhetiskur für den Staat (Hrsg. Hubertus Zuber) 1979, 71-81. old.
- **Holló András:** A miniszteri és államtitkári felelősség (Szélgjegyzetek egy tanulmánykötet margójára) Állam- és Igazgatás 1982/5. száma.
- **Holló András:** A központi igazgatással kapcsolatos kutatások kezdeti lépéseiről, Állam- és Igazgatás, 1986/10. száma.
- **Holló András:** A politikai-kormányzati rendszer felül- és belülnézetben (Megszólalnak a miniszterek...) (kézirat)
- **Holló András:** Elvi és gyakorlati szempontok az országos hatáskörű szervek feladat- és hatáskörelemzéséhez. (kézirat)
- **Horst Dreier:** Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991.
- **Horst Müller:** Gestaltungsmuster staatlicher Aufgabenorganisation, DÖV, 1994/13. sz., 534-543. old.
- **ifj. Trócsányi László:** A minisztériumi körlevelek elvi és gyakorlati kérdései c. tanulmány vitája, Állam- és Igazgatás, 1982/3. száma.
- **ifj. Trócsányi László:** Közjogi változások és rendszerváltás, Magyar Közigazgatás, 1993/7. száma.

- **Joachim Jens Hesse - Thomas Ellwein:** Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992., Band I.
- **Joachim Kohler/Gerhard Teufel:** Reform der Landesverwaltung in Baden-Württemberg in.: DÖV, 1985/1051-1058. old.
- **Joachim Tornos Mas:** Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften in Spanien in.: Aspekte öffentlichen Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Spanien, 1989.; Speyerer Forschungsberichte 67., 29-48. old.
- **Johannes Hawlik/Wolfgang Schlüssel:** Staat lass Nach-Vorschläge zur Begrenzung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1985.
- **Josef Isensee/Hans Meyer:** Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie; 1979: - **Josef Isensee:** Stellungnahme zur Diskussion (Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie), 113-117. old. - **Josef Isensee:** Regierbarkeit in einer parlamentarischen Demokratie, 15-47. old. - **Hans Meyer:** Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie, 48-68. old.
- **Josef Isensee:** Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat; in: Handbuch des Staatsrecht III., 1988., 1-82. old.
- **Josef Köble:** Die Organisation der Führungszwischenschicht (Abteilungen, usw.) in den Ministerien (in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, 1971., 171-210. old.)
- **Josef Köble:** Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzleirichtlinien und Kabinetttentscheidungen) überholt? in: Die öffentliche Verwaltung 1973/1-14. old.
- **Josef Köble:** Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52., 1973.

- **Jürgen Hartman/Udo Kempf:** Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien (Strukturen, Funktionen und Probleme "des höchsten Amtes") 1989.
- **Jürgen Weiss:** Reform der Staatsaufgaben als Beitrag zur Verwaltungsreform - Vortrag vor der Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft am 29. September 1992. in: Zeitschrift für Verwaltung 1993/2. 116-120. old.
- **Karl Heinz Naßmacher:** Das österreichische Regierungssystem-Große Koalition oder alternierende Regierung? 1968.
- **Karl Huber:** Kollegialprinzip und Referendumsdemokratie, in: Der Wohlfahrtsstaat; Anspruch und Wirklichkeit, 1978; 93-107. old.
- **Karl Korinek:** Ministerverantwortlichkeit; in.: Recht-Politik-Wirtschaft; Aktuelle Beiträge zum Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Wirtschaftsrecht; Wien, 1986.
- **Karl Peter Sommermann:** Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen; in: Der Staat, 1993.
- **Karl Reinhard Hinkel:** Zur funktionalen Neuordnung der Landeszentralinstanz, 1976. (Dissertation)
- **Karl Reinhard Hinkel:** Regieren und Verwalten, 1976. (Dissertation)
- **Karl Wenger /Christian Brünner/ Peter Oberndorfer:** Grundriß der Verwaltungslehre, 1983.: - **Peter Oberndorfer:** Verwaltung und Umwelt, 405-455. old. - **Bernhard Raschauer/Wolfgang J. Kazda:** Organisation der Verwaltung, 141-180. old. - **Walter Schwab:** Kontrolle in der Verwaltung, 359-378. old. - **Gerhart Holzinger:** Verwaltungsreform, 379-404. old.
- **Kilényi Géza:** A minisztériumok irányító tevékenységének néhány kérdéséről, Állam- és Igazgatás, 1965/2. száma.

- **Kilényi Géza:** A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében, Magyar Közigazgatás, 1994/5. száma.
- **Kilényi Géza:** A miniszteri és az államtitkári felelősség.
- **Kiss Elemér:** Milyen legyen a Kormány?; Állam- és Igazgatás, 1988/12. száma
- **Kiszely Gyula:** A magyar alkotmányozás jövője. (Budapest, Thalia)
- **Kiss László:** Alkotmányozás és a közigazgatás korszerűsítése. In: Jegyzők III. Országos Konferenciája, Siófok, 1995. szept., 135. old.
- **Kiss László:** A területi igazgatás reformja; Pécs, 1996. (Kézirat)
- **Kiss László:** A közigazgatási reform-program miniszteriális struktúrát érintő főbb megállapításai, célkitűzései. in: A minisztériumok belső felépítése és működése, az irányítási viszonyok, az egyes szervezeti egységek és tanácsadó testületek szerepe, a hatékony munkaszervezési módszerek alkalmazása, Pécs, 1997., 7-10. old.
- **Kiss László:** A központi közigazgatás korszerűsítésének útjai, lehetőségei, in: A minisztériumok belső felépítése és működése, az irányítási viszonyok, az egyes szervezeti egységek és tanácsadó testületek szerepe, a hatékony munkaszervezési módszerek alkalmazása, Pécs, 1997., 127-141. old.
- **Kjell Björnberg:** Verwaltungreformat in Schweden, in.: Zeitschrift für Verwaltung, 1990/4., 421-427. old.
- **Klaus König /Hans Joachim von Oerzen/ Frido Wagener:** Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981.: - **Klaus König:** System und Umwelt der öffentlichen Verwaltung, 13-36. old. - **Thomas Ellwein:** Geschichte der öffentlichen Verwaltung, 37-51. old. - **Frido Wagener:** Äußerer

Aufbau von Staat und Verwaltung, 73-92. old. - **Werner Thime:** Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, 177-202. old.

- **Klaus König/Nicolai Dose:** Klassifizierungsansätze staatlicher handlungsformen - Eine Steuerungsteoretische Abhandlung; in: Speyerer Forschungsberichte 83., 1989.
- **Klaus König:** Koordination in der Arbeitsteiligten Regierung - Zur Lage in Deutschland; in: Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1973/1., 10-17. old.
- **Klaus König:** Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 60., 1975., - **Roman Herzog:** Staatskanzleien im Verfassungssystem; 39-49. old. - **Friedrich Halstenberg:** Staatskanzleien im politischen Prozeß; 23-38. old.
- **Klaus König:** Markt und Wettbewerb als Staats - und Verwaltungsprinzipien; in: Deutsches Verwaltungsblatt 1997/4-5., 239-248. old.
- **Klaus König:** Öffentliche Verwaltung - nach der Moderne; in: Klaus König: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte 155, 1995., 77-104. old.
- **Klaus König:** Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements; Speyerer Forschungsberichte 155., 1995.
- **Klaus König:** Zur postindustriellen Verwaltung, in: Klaus König: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer-Forschungsberichte 155; 1995., 1-20. old.
- **Klaus Seemann:** Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung; in: Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 21., 1978.
- **Klaus von Beyme:** Organisationsgewalt, Patronage und Ressortseinleitung im Bereich der Regierung; in: Die Verwaltung 1969/279. old.

- A kormány határozata a közigazgatás korszerűsítéséről (Magyar közigazgatás 1992/5. szám)
- A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosi intézményéről Magyar Közigazgatás, 1994/9. sz.
- **Koncz János:** Önkormányzat és közigazgatás, Bp., 1937
- **Kovács István:** A minisztertanács működési területei és helye az állami szerveink rendszerében, Állam- és Igazgatás, 1956/6. száma.
- A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa intézményéről (Magyar közigazgatás, 1994/9. sz.)
- **Krebs:** Handbuch des Staatsrecht III., 1988.
- **Kukorelli István:** A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei, Magyar Közigazgatás, 1993/10. száma.
- **Kurt Eichenberger:** Die oberste Gewalt im Bunde-Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs - und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, 1949.
- **Kurt Eichenberger:** Vom staatsrechtlichen Permanenzproblem der Regierungsverordnung in der Schweiz, in: Festschrift für Hans Nef, 1981., 27-41. old.
- **Kurt Eichenberger:** Zur Problematik der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten; in: Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht; 1990/517-540. old.
- **Kurt Eichenberger:** Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, 1961., 109-132. old.

- **Ladik Gusztáv:** Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta (Bp., 1932.)
- **Ladik Gusztáv:** Tételes közigazgatási jogunk alaptanai. Szombathely, Martineum Könyvnyomda Részvénytársaság.
- **Leonard Neidhart:** Die Schweizer Konkordanzdemokratie - Elemente des schweizerischen Regierungssystem, in: Die Schweiz (1988.), 128-155. old.
- **Leonhard Neidhardt:** Regierungs- und Verwaltungssystem in der Schweiz und Bundesrepublik Deutschland - ein Vergleich; in.: Adrienne Windhoff-Héritier: Verwaltung und ihre Umwelt; Festschrift für Thomas Ellwein, 1987., 170-193. old.
- **Lőrincz Lajos:** A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban (in: Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Bp., 1994., 9-28. old.)
- **Ludwig Fröhler:** Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1969.
- **M. Hilf:** Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften; 1982.
- **Magyary Zoltán:** A magyar közigazgatás racionalizálási programja 1932.; in: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban (Bp. 1979.)
- **Magyary Zoltán:** A mai közigazgatás lényege és feladatköre; in: A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947; Bp., 1988.
- **Magyary Zoltán:** Magyar közigazgatás (Bp., 1942.)
- **Manfred Bulling:** Neue Organisationsstrukturen für die Leitung der Verwaltung; in: Werner Thime: Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung; 1987., 72. old.

- A magyar közigazgatás modernizációja I-II-III. (A Budapest, 1992. december 3-5-i nemzetközi konferenciáról) Magyar Közigazgatás, 1993/1-2-3. száma.
- A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947 (Közgazdasági Könyvkiadó) Bp. 1988.
- **Manfred Dauster:** Die Stellung des Ministers zwischen Regierungsschef, Parlament und Regierung nach dem Verfassungsrecht der Länder, 1984.
- **Manfred Lepper:** Die Rolle und Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik, in: Heinrich Siedentopf: Regierungspolitik und Koordination, 1976., 432-449. old.
- **Marcel Buttiger:** Die Verordnungstätigkeit der Regierung - insbesondere deren Kontrolle durch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt (1993) (Buchbesprechung Marcel Bolz) in.: Schweizerisches Zentralblatt für Staats-und Verwaltungsrecht, 1995/2., 96-98. old.
- **Márffy Ede:** Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, Bp., 1926.
- **Martin Lendi /Wolf Linder:** Politische Planung im Theorie und Praxis; 1979: - **Anreas Blum:** Ohnmacht des Parlaments gegenüber der politischen Planung? Plädoyer für ein starkes Parlament, 51-60. old. - **Hans Werder:** Regierungsprogramme - Alibi oder Führungsinstrument der Politik? Institutionelle Möglichkeiten in der schweizerischen Demokratie, 83-92. old. - **Kurt Eichenberger:** Ohnmacht des Parlaments gegenüber der politischer Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit; 61-82. old.
- **Martin Lendi:** Die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft - das atypische Beispiel der schweizerischen Landesversorgung, in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft; Festschrift für Ludwig Föhler, 1992., 391-411. old.

- **Martin Oldiges:** Die Bundesregierung als Kollegium - Eine Studie zur Regierungsorganisation nach dem Grundgesetz, 1983.
- **Martonyi János:** Magyar közigazgatási jog (Kolozsvár, 1943.)
- **Matthias Schmidt - Preuß:** Das Bundeskabinett - Ein Bericht aus der Praxis, Die Verwaltung, 1988/21., 199-219. old.
- **Max Frenkel:** Besser? Billiger? Bürgernäher? - Ein Beitrag zur Privatisierungs- und Aufgabenteilungsdiskussion 1981., - **Max Frenkel:** Besser? Billiger? Bürgernäher? (5-18. old.) - **Beat Kappeler:** Gesellschaftspolitische Grenzen der Privatisierung (39-52. old.)
- **Max Imboden/René A. Rhinow:** Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, 1976.
- **Maximilian Wallerath:** Aufgaben und Aufbau öffentlicher Verwaltung im Wandel; in.: Die Verwaltung, 1992/157-173. old.
- **Maximilian Wallerath:** Verwaltungserneuerung, Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur? in: Verwaltungs-Archiv 1997/Heft 1., 1-22. old.
- **Michael Kreile:** Staatsversagen und Verwaltungsreform in Italien; in: Adrienne Windhoff-Héritier: Verwaltung und ihre Umwelt; Festschrift für Thomas Ellwein, 1987., 151-169. old.
- **Michael Crozier:** Kormányhivatalok a változó időkben, Állam- és Igazgatás, 1981/5. száma.
- **Mihályffy László:** A közigazgatás szervei. Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.
- **Molnár Kálmán:** Magyar közbjog (Pécs, 1929.)

- **Molnár Miklós:** A kormányzati döntéshozatal néhány kérdése, különös tekintettel a normatív döntéshozatal problémáira (in: Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Budapest, 1994., 65-76. old.)
- **Mónus Lajos:** A minisztériumok a változó időben. Állam- és Igazgatás, 1989/3. száma.
- **Mónus Lajos:** A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolásáról. Magyar Közigazgatás, 1995/január.
- **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű államigazgatási szervekről. Állam- és Igazgatás, 1981/5. száma.
- **Mónus Lajos:** Bizottságok az államigazgatás legfelsőbb vezetésében. Állam- és Igazgatás, 1974/1. száma.
- **Mónus Lajos:** A jogorvoslati lehetőségek helyzete a központi közigazgatási szervek eljárásainál. Magyar Közigazgatás 1995/4. száma.
- **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése (MKI, Bp. 1991.)
- **Mónus Lajos:** A Kormány mellett működő bizottságok és más testületek I-II. Magyar Közigazgatás, 1994/8-9. száma.
- **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű szervek helyzete az újrászabályozás után. Magyar Közigazgatás, 1994/1. száma.
- **Mónus Lajos:** A kormánybizottságok kialakulása és fejlődése. Állam- és Igazgatás, 1981/1. száma.
- **Mónus Lajos:** A minisztériumi struktúra továbbfejlesztése. (Bp. Kézirat)
- **Mónus Lajos:** A minisztériumok, országos hatáskörű szervek, valamint a háttérintézetek közötti munkamegosztás rendező

elvei (in: Adalékok a közigazgatás reformjához, Közigazgatási füzetek 6., MKI, Bp. 1992.)

- **Mónus Lajos:** Az országos hatáskörű szervekről. Állam- és Igazgatás, 1987/3. száma.
- **Mónus Lajos:** Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéséről.
- **Müller György:** A kormányzati működés és szervezet időszerű kérdéseiről, Magyar Közigazgatás, 1993. évi 3. száma.
- **Müller György:** A kormányzati struktúra változásai, 1987-1991; Magyar Közigazgatás, 1991/2. száma.
- Az MSZP és az SZDSZ között létrejött koalíciós megállapodás in: Magyarország politikai évkönyve, 1994. Bp., 648-729. old.
- A nemzeti megújulás programja (1990. Bp.)
- Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich - Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Hrsg. Republik. Österreich Bundeskanzleramt): - **Bernd-Christian Funk:** Leistungsmängel der Bestehenden Kompetenzverteilung; 47-138. old. - **Heinz Schäffer:** Bundesstaatliche Kompetenzverteilungssysteme im rechtsvergleichenden Überblick, 139-287. old.
- **Nyitrai Péter:** Gondolatok a közigazgatási szervezetrendszer 1990-94 közötti változásairól [in: A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése, Bp. UNIO Kiadó, 1995. 111-126. old.]
- Nyugat-Európa alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1988.
- Nyugat-Európa legújabb alkotmányai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1990.

- **Ottobert L. Britzinger:** Das Allgemeine Verwaltungsgesetz für das Landes Schleswig - Holstein, DÖV, 1968., 16-28. old.
- **P. W. Kottman:** Die Rolle und Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik - in den Niederland (in: Heinrich Siedentopf: Regierungspolitik und Koordination /Schriftenreihe Hochschule Speyer, Bd. 57/1976., 175-185. old.)
- **Paul Goes:** Staatlicher Behördenaufbau in Baden-Württemberg in: DVBl. 1958., 129-134. old.
- **Peter Eichhorn:** Neue Organisationsmodelle auf dem Prüfstand- Leistungsanreize um jeden Preis? in: Reformmodell Verwaltung, Bad Kissingen 1995., 58-71. old.
- **Peter J. Tettinger:** Öffentliche Verwaltung in der sozialen Marktwirtschaft; Die öffentliche Verwaltung, 1991/1037-1095. old.
- **Peter Pernthaler:** Überlegungen für eine Strukturreform der Kompetenzverteilung in Österreich in: Der Rechtsstaat in der Krise, Festschrift Edwin Loebenstein, 1991., 133-140. old.
- **Peter Saladin:** Probleme des Kollegialitätsprinzips in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 104/1985. I., 271-286. old.
- **Peter Saladin:** Verantwortung als Staatsprinzip, 1984.
- **Peter Saladin:** Wozu noch Staaten? - Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt (1995) Buchbesprechung in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1995. Heft 4/5., 465-468. old.
- **Petrétei József:** Kormányzás és kormányzati rendszer (Egyetemi jegyzet 9. füzet. Pécs)
- **Petrétei József:** A Magyar Köztársaság Kormánya (Egyetemi jegyzet, 12. füzet, Pécs)

- **Pillér András:** A központi államigazgatási szervek belső szervezetének és működésének néhány kérdéséről, Állam- és Igazgatás, 1988/2. száma.
- **Raft Miklós:** Szervezeti változások a kormányzati irányításban, Állam- és Igazgatás, 1988/5. száma.
- **Rainer Hartmann:** Gesetzgeber und Verwaltungsreformen, 1973.
- **Rainer Klemmt:** Die Verantwortlichkeit der Minister in Großbritannien (Juristische Studien, Bd. 71., 1983.)
- **Rainer Wahl:** Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht; in: **W. Hoffmann - Riem /E. Schmidt - Aßmann/ G. F. Schuppert:** Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993.; 177-218. old.
- **Rainer Wahl:** Probleme der Ministerialorganisation, Der Staat 1974/383-398. old.
- **Reinhold Zippelius:** Dekonzentration der staatlichen und gesellschaftlichen Funktionen - Ein altes und neues Thema; in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Ludwig Föhler, 1980., 59-68. old.
- **René L. Frey:** Zwischen Föderalismus und Zentralismus (Ein volkswirtschaftlichen Konzept des schweizerischen Bundestaates) 1977.
- **Robert Walter - Heinz Mayer:** Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien, 1992.)
- **Roberto T. Alemann:** Die Kriese des Rechtsstaates in Lateinamerika; in: Überforderte Demokratie, 1978., 193-111. old.
- **Rolf-Richard Grauhan:** Modelle politischer Verwaltungsführung, 1969.

- **Roman Herzog:** Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit; in: Handbuch des Staatsrechts III., 1988.
- **Roman Herzog:** Verwaltung und Verwaltungsrecht in einer freiheitlichen Industriegesellschaft. (1970.)
- **Roman Loeser:** Das Bundes-Organisationsgesetz (1988)
- **Roman Loeser:** Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland - Bestand, Rechtsnormen und System der Aufgabenorganisation; Speyerer Forschungsberichte 50., I-II., 1989.
- **Roman Loeser:** Organisationsgesetze vom ausgehendem Mittelalter zur Bundesrepublik Deutschland - Quellesammlung - (Speyerer Forschungsberichte 51., 1987.)
- **Roman Schnur:** Der Regierungschef und sein Apparat in der Regierungskoordination und in der Prioritätensetzung - Einleitende Bemerkungen; in: Heinrich Siedentopf: Regierungspolitik und Koordination, 1976, 59-122. old.
- **Rupert Scholz - Rainer Pitschas:** Kriterien für die Wahl der Rechtsform (in: **Günter Püttner:** Handbuch der kommunalen Wirtschaft und Praxis, 1984., 128-152. old.)
- **Rüdiger Voight:** Abschied vom Staat-Rückkehr vom Staat? (1993.)
- **Sabino Cassese:** Para - Government Organisations in Italien, in: Ch. Hood/G. F. Schuppert: Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa, 1988., 170-184. old.
- **Sári János:** Bizottságok a kormányzati tevékenység és az államigazgatás legfelső irányításának szintjén, Jogtudományi Közlöny, 1980/8. száma.

- Schlankheitskur für den Staat (Hrsg. Hubertus Zuber) 1979. - **Lothar Spät:** Auf dem Prüfstand. Der moderne Staat 11-43. old. - **Hans Fridens:** Mehr oder weniger Staat? 82-98. old. - **Heinz Kurzker:** Wieder die falsche Fragestellung "Mehr oder Wenige Staat?" 141-156. old.
- **Schmidt Péter:** A közigazgatás mint "államhatalmi ág". In: A közigazgatás helye az alkotmányos rendszerben; UNIO Kiadó, Bp., 1995.
- **Soltész István:** A kormányzat parlamenti ellenőrzése, Magyar Közigazgatás, 1994/5. száma.
- **Stephan Pesendorfer:** Dorothee Berchtold: Management in der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Verwaltungskultur und Führungsorganisation - Zusammenhänge des Kollegial - und Departementalsystemes 1848-1988. c. könyvről Buchbesprechung in: Zeitschrift für Verwaltung 1991/3., 255-256. old.
- **Stephan Pesendorfer:** Verwaltungskultur in Österreich; in: Zeitschrift für Verwaltung; 1994/12., 133-144. old.
- **Szabó Gábor:** Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet, Magyar Közigazgatás, 1993. száma.
- **Szabó Gábor:** Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányítására (MKI, Bp. 1992.)
- **Takács Albert:** A miniszteri felelősség a miniszterek számára megállapított feladatok átruházásának a tükrében. (Kézirat)
- **Teo Stammen:** Strukturwandel der modernen Regierung, (1967.)
- **Theo Stammen:** Vergleichende Regierungslehre (Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien), 1976. - **Klaus von Beyme:** Die Entstellung des Ministerpräsidentenamtes in den Parlamentarischen Systemen Europas, 165-

195. old. - **Winfried Steffani:** Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag - Ein Vergleich, 196-222. old.
- **Theodor Haunz /Günter Dürig/ Roman Herzog:** Grundgesetz - Kommentar
 - **Thomas Ellwein /Joachim Jens Hesse/ Renate Mayntz /Fritz W. Scharfp:** Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987.
 - **Thomas Ellwein/Ralf Zoll:** Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland (1973.).
 - **Thomas Ellwein:** Das Dilemma der Verwaltung; Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, 1994.
 - **Thomas Ellwein:** Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland (1983.)
 - **Thomas Ellwein:** Einführung in die Regierungs - und Verwaltungslehre; (1966.)
 - **Thomas Ellwein:** Führungsstruktur im Bundesland in: DÖV. 1987., 464-474. old.
 - **Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse:** Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, 1985.: - **Klaus König:** Verwaltungsvereinfachung aus der Sicht der Bundesebene; 71-78. old. - **Carl Böhrer:** Zum Vollzug von Verwaltungspolitik: Formen, Träger, Widerstände, 279-301. old.
 - **Thomas Ellwein:** Regieren und Verwalten, 1976.
 - **Thomas Fleiner-Gerster:** Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrecht (1977.)

- **Thomas Fleiner-Gerster:** Kann der Staat mit den Strukturen von heute die Aufgaben von morgen lösen?; in: Der Wohlfahrtsstaat; Anspruch und Wirklichkeit; 1978.
- **Thomas Fraatz-Rosenfeld:** Zur Ineffizienz der Gemengelage von Ministerialaufgaben und Ausführungsverwaltungsaufgaben innerhalb einer Verwaltungsbehörde, 1984, (Dissertation)
- **Timoránszky Péter:** Az országos hatáskörű szervek, Jogtudományi Közlöny, 1986/4. száma.
- **Tomcsányi Móric:** Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Bp., 1933.)
- **Vadál Ildikó:** Szabályozási koncepció az országos hatáskörű szervek jogállásának rendezéséhez, MKI, Bp. 1997. június; MKI, 1997. szeptember.
- **Vadál Ildikó:** Az indirekt közigazgatási szervekről de lege lata és de lege ferenda; Magyar Közigazgatás, 1997/3. szám 135-143. old.; 1997/4. szám; 202-205. old.
- **Vadál Ildikó:** Az állami feladatok - átalakulóban. Pécs, 1997. (kézirat)
- **Vadál Ildikó:** Az országos hatáskörű szervekről - elfogulatlanul I-II., Magyar Közigazgatás 1995/12., 681-690. old. 1996/1., 11-15. old.
- **Vadál Ildikó:** A központi közigazgatás korszerűsítésének néhány kérdése, különös tekintettel a miniszteriális struktúrára, Magyar Közigazgatás, 1996/május, 279-289. old.
- **Varga József:** A kormányok konzultációs mechanizmusa az európai szocialista országokban, Állam- és Igazgatás, 1982/7. száma.
- **Vasváry Ferenc:** A magyar közigazgatás központi alapszervei (Bp., 1902.)

- **Verebélyi Imre:** A közigazgatás korszerűsítésének programja, Magyar Közigazgatás, 1993. jan. 1-12. old.
- **Verebélyi Imre:** A magyar közigazgatás modernizációja I-II. Magyar Közigazgatás, 1992. nov. 641-652. old.; 1993. február 113-115. old.
- **Volker Busse:** Verfahrenswege zu einem "schlankeren Staat"; in.: Die öffentliche Verwaltung 1996/389-396. old.
- **Volker Neumann:** Dogmatische und prinzipiengeleitete Argumente bei der Abgrenzung von Verwaltungsverträgern; in: DÖV. 1992/154-161. old.
- **W. Hoffmann - Riem /E. Schmidt - Aßmann/ G. F. Schuppert:** Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993.
- **W. J. M. Mackenzie:** Die Struktur der Zentralen Verwaltung; in.: **Teo Stammen:** Strukturwandel der modernen Regierung, 1967., 60-93. old.
- **Walter Barfuß:** Ressortzuständigkeit und Volzugsklausel - Eine verfassungs - und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Zuständigkeit der Bundesminister (in: Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 7., Wien, 1968.)
- **Walter Büchsel:** Veränderungen der Aufbaupyramiden der öffentlichen Verwaltungen in Europa - zum Unterstellungsverhältnis von Verwaltungseinheiten (1979.)
- **Walter Gut:** Das Kollegialitätsprinzip, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 1989/1-11. old.
- **Walter Jellinek:** Verwaltungsrecht (1931.)
- **Weis István:** A múlt és jövő közigazgatása [Közigazgatásunk csödje] (Bp., 1920)

- **Werner Brandtner:** Die Organisation der staatlichen Verwaltung; in: Die öffentliche Verwaltung in Österreich (Bundeskanzleramt Hrsg.), 1992., 99-126. old.
- **Werner Patzig:** Erfahrungen mit der Kodifizierung der Organisationsrechts im Landesverwaltungsgesetz von Schleswig - Holstein (in: Speyerer Forschungsberichte 27., 1982)
- **Werner Thime:** Aufgaben der öffentlichen Verwaltung; in.: **Klaus König /Hans Joachim von Oerzen/ Frido Wagener:** Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981. 177-203. old.
- **Werner Thime:** Über die Notwendigkeit einer Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, DÖV, 1996/757-764. old.
- **Werner Thime:** Verwaltungslehre (1977.)
- **Wilfried Erbguth/Frank Stollmann:** Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? - Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform, DÖV. 1993/789-810. old.
- **Wilhelm J. Dodenhoff:** Ist oder wird die Bundesrepublik Deutschland ein Verwaltungsstaat? in: Verwaltungsarchiv 1984/1-14. old.
- **Wolf J. Gaede:** Das Kabinett in der französischen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1984. évi 17. sz., 57-79. old.
- **Wolf Linder /Beat Hotz/ Hans Werder:** Planung in der schweizerischen Demokratie; 1979. - **Hans Werder:** Das politische System der Schweiz, eine Skizze seiner Funktionsweise, 32-53. old. - **Beat Hotz/Hans Werder:** Planung im politischen Entscheidungsprozess: Hauptprobleme und Befunde, 81-115. old. - **Beat Hotz:** Gesellschaftliche Strukturen, als Bestimmungsgründe politischer Planung; 116-155. old. - **Hans Wender:** Planung in den Strukturen der Konkordanzdemokratie, 155-174. old. - **Wolf Linder:** Planung

als demokratischer Prozess - Prinzipien und Möglichkeiten einer Reform; 175-248. old.

- **Wolfgang C. Müller:** Österreichs Regierungssystem - Institutionen, Strukturen, Prozesse; in: Nachbar Österreich, (1988.) 76-94. old.
- **Wolfgang Roberts/Wolfgang Ballke:** Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene, 1979.
- **Wolfgang Steiner:** Selbstreform der Verwaltung - Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltung, 1991.
- **Wolfgang Welz:** Ressortverantwortung im Leistungsstaat - zur Organisation, Koordination und Kontroll der selbständigen Bundesbehörden unter besonderer Berücksichtigung des Bundesamtes für Wirtschaft (in: Schriftenreihen zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 81., 1988, 262. old.)
- **Yvo Hangartner:** Parlament und Regierung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Verwaltungsrecht, 1990, 473-503. old.

